

ANALISA

Tahun V No. 4

APRIL 1976

**EKONOMI
DAN
MASYARAKAT MANUSIAWI**

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



TAHUN V, No. 4

APRIL 1976

EKONOMI
DAN
MASYARAKAT MANUSIAWI

seri ANALISA



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Phone 56532/35

PENGANTAR PENERBIT

Di bawah judul *EKONOMI DAN MASYARAKAT MANUSIAWI* kami sajikan kali ini tiga buah renungan analitis. Bila dibaca sambil lalu, sendiri-sendiri secara terpisah, kelihatannya masing-masing renungan itu tidak ada hubungannya satu sama lainnya. Namun bila diteliti dengan mendalam secara bersamaan segera tampil ke depan betapa terdapat kaitan komplementer di antara ketiganya dan betapa ketiganya itu tercipta berdasarkan satu dorongan nurani yang sama dan sangat fundamental sifatnya. Dorongan ini berupa satu keraguan, bukan keraguan negatif yang melemahkan, tetapi satu keraguan positif yang menggugah pikiran. Keraguan seperti inilah yang kiranya mencetuskan ketiga renungan ini yang dalam dirinya berupa pertanyaan, bukan mengenai diri kita, tetapi mengenai apa-apa yang telah kita lakukan selama ini di bidang pembangunan, di satu zaman di mana pemuasan materiil yang lahir dari ekonomi hanya dianggap bernilai selama ia berkaitan dengan pemuasan moral yang lahir dari rasa keadilan.

Apakah langkah-langkah yang telah kita gerakkan dengan seluruh energi yang ada benar-benar mempunyai arti manusiawi yang lestari dan tidak hanya sekedar arti ekonomi yang kering dan mendatar? Apakah melalui rangkaian langkah-langkah itu kita benar-benar melayani perkembangan manusia seutuhnya ataukah bertindak demi adanya tindakan, melangkah asal melangkah, mengikuti arus pikiran uni-dimensionil, bergerak maju secara tahapan maraton yang bermuara tidak pada stadion manusiawi tetapi pada jurang terjal yang berkarang tajam?

Pintor *SIMANJUNTAK* dengan renungannya yang berjudul "Strategi Kebutuhan Pokok" meragukan kebijakan pembangunan yang mendahulukan kenaikan produksi nasional global dan mengemudikan pembagiannya di antara warga masyarakat melalui kenaikan dan penyebaran kesempatan kerja. Berhubung dengan ini penulis mengajak kita untuk memikirkan satu alternatif lain, yaitu kebijakan pembangunan di mana kebutuhan pokok dari masyarakat banyak dipenuhi. Dalam rangka pikiran ini penulis juga tidak lupa secara khusus mengajukan idee mengenai peranan yang seharusnya kita berikan kepada teknologi dan perusahaan transnasional demi suksesnya usaha pembangunan berpola kebutuhan pokok tersebut.

Tjipto SOEMARTONO dengan renungan yang berjudul "Peranan Profesi Kedokteran dalam menunjang Proses Akselerasi Modernisasi", mengingatkan betapa kesehatan merupakan bagian yang integral dari totalitas pembangunan. Makna bagian integral ini tidak boleh diinterpretasikan sebagai hubungan fungsional searah, dalam artian keberhasilan program kesehatan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lain (ekonomi, budaya, politik, keamanan, ...), tetapi seharusnya diartikan sebagai kaitan timbal-balik, yaitu keberhasilan program kesehatan suatu bangsa juga dapat mempengaruhi suksesnya program pembangunan di bidang-bidang lain tersebut di atas. Hanya kebijakan pembangunan yang berpikir dan bertindak beginilah yang dapat merealisasikan cita-cita pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dalam rangka masyarakat yang maju, adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Daoed JOESOEFF dengan renungan berjudul "Masalah Pola Industri, Sekuriti dan Independensi Ekonomi Nasional", membahas kaitan pembangunan ekonomi dengan perkembangan sekuriti di dalam dunia yang semakin terlibat dalam jaringan interaksi yang tidak selalu sepadan. Walaupun pembangunan ekonomi memerlukan adanya sekuriti demi kelancaran-nya, keberhasilan pembangunan tersebut tidak dengan sendirinya menghasilkan sekuriti; padahal sekuriti ini diperlukan demi kelangsungan hidup nasional di tengah-tengah jaringan interdependensi yang tidak selalu simetrik. Maka itu elemen sekuriti harus dari semenjak semula dimasukkan sebagai bagian yang esensial dari perencanaan pembangunan dengan segala akibatnya di bidang pola industri, konsep industrialisasi dan harga yang harus dibayar untuk semuanya itu. Bila demikian proses pembangunan merupakan usaha yang kompleks dan simultan dan karena itu penulis mengusulkan dibentuknya satu komisi yang seharusnya ditugaskan membantu pemerintah memikirkan langkah-langkah yang harus diambil dalam menghadapi tuntutan kompleksitas tersebut.

Tanpa bergelimang dalam sloganisme yang sentimentil, ketiga renungan ini telah mendefinisikan masalah-masalah yang kiranya kita hadapi secara begitu jelas, sehingga bila kita renungkan dengan pikiran

terbuka, dapat membagi keraguan mereka dengan kita begitu rupa sehingga pada gilirannya menggugah kita untuk berpikir, memikirkan kembali langkah-langkah pembangunan selama ini. Dan seperti di masa-masa yang lalu, atas dasar kriteria kesanggupan menggugah pikiran inilah maka kami pilih ketiga renungan ini sebagai santapan intelektual para pembaca.

April 1976

C S I S

DAFTAR ISI

Pengantar Penerbit

iii

STRATEGI KEBUTUHAN POKOK

Pintor SIMANJUNTAK

1

*PERANAN PROFESI KEDOKTERAN DALAM MENUNJANG
PROSES AKSELERASI MODERNISASI*

Tjipto SOEMARTONO

23

*MASALAH POLA INDUSTRI, SEKURITI
DAN INDEPENDENSI EKONOMI NASIONAL*

Daed JOESOLF

35

STRATEGI KEBUTUHAN POKOK^{*}

Pintor Simanjuntak

MASALAH PENGANGGURAN DAN KEMISKINAN

"Kemiskinan yang terdapat di manapun akan merupakan ancaman bagi kemakmuran yang tercapai".

Pernyataan ini tercantum dalam Deklarasi Philadelphia lebih dari tiga puluh tahun yang lalu. Yaitu pada peringatan 25 tahun ILO (Organisasi Buruh Internasional) yang didirikan pada tahun 1919. Isyarat yang terkandung dalam pernyataan itu bukanlah hal yang baru. Walaupun demikian patut mendapat perhatian sebagai ajakan kerjasama antar negara maupun dalam masing-masing negara, untuk memerangi kemiskinan demi kesejahteraan dan keselamatan umat manusia.

Sesudah Perang Dunia II proses dekolonisasi mendapatkan angin pendorong yang kuat. Berpuluh negara yang tadinya dijajah, memerdekakan diri atau mendapatkan kemerdekaannya melalui desakan dunia internasional. Negara-negara bekas jajahan dan protektorat demikian juga negara-negara lain, yang karena satu atau lain sebab masih terbelakang, mencoba untuk mengejar ketinggalan mereka. Negara-negara itu menginginkan dan berusaha untuk mendapatkan tempat yang layak dan terhormat di antara negara-negara lain. Tapi

^{*} Tulisan ini didasarkan pada dokumen "Employment, Growth and Basic Needs" terbitan Organisasi Buruh Internasional (ILO), Maret 1976.

juga ingin mencapai tingkat hidup dan menikmati hasil ilmu pengetahuan dan teknologi sebagaimana negara-negara yang telah maju. Mereka ingin memberikan kehidupan yang layak bagi rakyatnya melalui perbaikan dan peningkatan kegiatan ekonomi. Maka timbullah nama "negara berkembang" untuk negara-negara itu.

Dalam kenyataannya terlihat bahwa perbedaan di antara negara maju dan negara berkembang malahan semakin besar. Negara-negara berkembang tetap miskin, rakyatnya tetap menderita dan pengangguran tetap merupakan masalah yang mengkhawatirkan. Berbagai indikator ekonomi dan sosial menunjukkan bahwa usaha-usaha negara berkembang untuk membangun dan memperbaiki keadaannya kurang berhasil. Apalagi bila dibandingkan dengan hasil-hasil yang dicapai negara maju.

Kini semakin dirasakan, bahwa masalahnya tidak terletak pada persoalan dalam negeri negara-negara berkembang itu saja, tapi juga dalam hubungannya dengan dunia internasional. Sistem dan mekanisme yang berlaku sekarang sudah semakin rapuh dan tidak serasi lagi untuk menghindarkan dan memecahkan masalah-masalah yang timbul. Apalagi untuk membawa pada keadilan dalam kehidupan antar bangsa.

TABEL

=====

PERKIRAAN JUMLAH PENGANGGUR DAN SETENGAH PENGANGGUR (UNDEREMPLOYED)
DI NEGARA BERKEMBANG, 1975 (dalam jutaan)

Kawasan	Penganggur		Setengah Penganggur		Jumlah	
	Banyaknya	%	Banyaknya	%	Banyaknya	%
Asia	18	3,9	168	36,4	186	40,3
Afrika	10	7,1	53	37,9	63	45,0
Amerika Latin	5	5,1	28	28,9	33	34,0
Oceania	-	-	1	49,0	1	49,0
	33	4,7	250	35,7	283	40,4

=====

Angka yang dipakai untuk Asia di sini, tidak termasuk RRC dan negara sosialis lainnya di Asia.

Yang dimaksud dengan penganggur adalah "orang yang tidak mempunyai pekerjaan dan mencari pekerjaan". Setengah penganggur atau underemployed ialah "orang yang bekerja dengan jam kerja di bawah normal dan mencari atau bersedia menerima pekerjaan tambahan", ataupun "orang yang bekerja dengan penghasilan yang tidak serasi".

Mungkin angka-angka yang bersumber pada Biro Statistik ILO sebagaimana tercantum dalam tabel di atas terlalu kering untuk dapat diresapkan artinya. Dari angka-angka itu memang tidak langsung tersimpul kesengsaraan dan penderitaan yang terdapat di baliknya, yang harus dipikul oleh beratus juta keluarga yang bersangkutan. Demikian juga tidak langsung terlihat bahaya yang mengancam perkembangan masyarakat dunia, bila keadaan demikian dibiarkan berlarut-larut. Padahal penanggulangan masalah kembar berupa pengangguran dan kemiskinan sudah sangat mendesak. Terutama mengingat bahwa antara tahun 70-an dan tahun 2000, penduduk dan tenaga kerja yang terdapat di negara berkembang akan menjadi dua kali lipat. Sehingga untuk masa 25 tahun mendatang harus diusahakan adanya tambahan kesempatan kerja sebesar 1.000 juta, yang disebabkan oleh keharusan meningkatkan kesempatan kerja produktif dari 425 juta menjadi lebih dari 1.400 juta.

Bersamaan dengan proses hapusnya penjajahan, mulai tumbuh kerjasama internasional, yang walaupun belum efektif, merupakan usaha-usaha permulaan untuk menanggulangi berbagai masalah peninggalan kolonialisme dan Perang Dunia II, terutama menanggulangi keterbelakangan dan kemiskinan. Pada waktu itu orang menyangka, bahwa kemiskinan dan pengangguran yang tersebar di mana-mana dapat diatasi melalui pertumbuhan ekonomi yang dipercepat. Oleh karena itulah segala usaha Perserikatan Bangsa-Bangsa diarahkan untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara berkembang.

CORAK PEMBANGUNAN

Salah satu penyebab utama dari kemiskinan dan perbedaan dalam taraf hidup masyarakat disebabkan oleh adanya ketidaksamaan dan kekurangan dalam kesempatan untuk melaksanakan kegiatan yang menghasilkan pendapatan. Dengan lain perkataan, disebabkan oleh ketidaksamaan kesempatan dalam mendapatkan pekerjaan. Karena itu negara-negara berkembang berusaha meningkatkan taraf hidup masyarakatnya melalui pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, yang kemudian akan memungkinkan perluasan kesempatan kerja. Bertambahnya kesempatan kerja produktif yang mendapatkan pembayaran yang sepadan berarti terjadi pembagian pendapatan yang meningkatkan kehidupan rakyat.

Dengan dasar pemikiran demikian, maka di negara berkembang sering terjadi bahwa rencana pembangunan sangat dipusatkan pada pertumbuhan ekonomi. Perencanaan demikian biasanya mengemukakan bahwa pendapatan nasional harus tumbuh pesat dahulu sebelum dipersoalkan masalah kesempatan kerja dan pembagian pendapatan. Atau singkatnya, kalau tidak ada kuenya, apa yang mau dibagikan, demikian alasan yang diajukan.

Dalam corak pembangunan demikian tercapai pertumbuhan yang membawa pada perbedaan kaya-miskin yang makin besar. Perbedaan itu sering di-remehkan dengan mengemukakan bahwa secara absolut pendapatan si miskin meningkat juga. Walaupun dibandingkan dengan peningkatan pendapatan lapisan kaya, bagian dari pendapatan nasional yang diterima oleh lapisan miskin relatif semakin mengecil. Ukuran lapisan miskin itu umpamanya terwakili oleh 20 atau 40% penduduk yang termiskin.

Arsitek pembangunan yang merencanakan perkembangan demikian melupakan bahwa kepincangan kaya miskin yang semakin besar itu, selain berten-tangan dengan azas keadilan juga membahayakan pembangunan itu sendiri. Sebab kepincangan kaya-miskin membawa ketegangan sosial yang sewaktu-waktu bisa pecah menjadi kerusuhan. Demikian juga lapisan kaya yang semakin kuat itu tentu akan berusaha mengarahkan pembangunan pada keuntungan go-longannya. Sehingga rangkaian kebijaksanaan yang menurut rencana akan di-laksanakan pada tahap kemudian untuk mendorong tercapainya perataan pen-dapatan, akan menjadi tanda tanya.

Selain itu sejak beberapa tahun telah terbukti bahwa kebijaksanaan pertumbuhan sebagaimana dikemukakan di atas ternyata keliru. Pertumbuhan ekonomi ternyata tidak perlu bertentangan dengan perluasan kesempatan kerja dan pemerataan pendapatan, melainkan dapat terlaksana sekaligus. Umpamanya (a) pertumbuhan ekonomi bisa saja mencakup peningkatan pendapatan lapisan miskin dan lapisan kaya. Tapi peningkatan pendapatan lapisan miskin lebih dipercepat. Atau (b) pertumbuhan bisa mencakup peningkatan pendapatan lapisan miskin lebih dipercepat dari sebelumnya. Tapi peningkatan pendapatan lapisan kaya lebih diperlambat daripada sebelumnya, walau keseluruhan pendapatan nasional tidak menurun.

Memang sejak tahun 1960-an telah timbul keraguan, apakah dengan mempercepat pertumbuhan ekonomi saja sudah dengan sendirinya akan tercapai kenaikan tingkat hidup dan perluasan kesempatan kerja. Sebab di satu pihak tidak dapat disangkal bahwa pendapatan per kapita di berbagai negara berkembang sangat meningkat dalam tahun 1960-an. Tingkat kenaikannya melebihi tingkat kenaikan yang dialami oleh negara-negara maju di masa perkembangannya. Di lain pihak ternyata bahwa pertumbuhan yang dialami negara-negara berkembang sekarang terpusat pada beberapa bidang yang sangat terbatas dalam perekonomian. Biasanya dalam bidang yang padat modal dan kurang ada hubungannya dengan bagian terbesar masyarakat yang bekerja dan hidup dari sektor tradisional, khususnya di pedesaan. Sehingga manfaat dari pertumbuhan ekonomi itu, terutama mengenai kesempatan kerja produktif, hanya dapat dinikmati oleh bagian yang sangat kecil dari keseluruhan penduduk.

Pada akhir 1960-an telah jelas bahwa pertumbuhan di hampir semua negara berkembang tidak membawa pada berkurangnya kemiskinan. Malahan jumlah orang yang sangat melarat bertambah, perbedaan kaya-miskin semakin menajam dan masalah pengangguran tetap tidak teratasi. Sebagai gambaran di sini diberikan tabel mengenai pertambahan jumlah orang miskin di negara berkembang.

TABEL

=====

PERTAMBAHAN ORANG MISKIN 1963 - 1972
(dalam jutaan)

=====

Kawasan	Pertambahan penduduk	Yang sangat miskin	Yang melarat
Asia	195	92	34
Afrika	68	26	5
Amerika Latin	62	1	4
Jumlah	325	119	43

=====

Yang dimaksud dengan "sangat miskin" ialah masyarakat yang berpendapatan per kepala kurang dari US\$ 180 per tahun di Amerika Latin, US\$ 115 di Afrika dan US\$ 100 di Asia. "Melarat" berarti masyarakat yang pendapatan per kepala kurang dari US\$ 90 di Amerika Latin, US\$ 59 di Afrika dan US\$ 50 di Asia. Perbedaan ukuran itu diterapkan karena adanya perbedaan daya beli dollar di kawasan yang bersangkutan. Sejumlah barang konsumsi tertentu yang dibutuhkan kalangan miskin yang harganya 1 US\$ di Eropa Barat, dapat dibeli dengan 20 sen dollar di Asia. Di Afrika harganya 23 sen dollar, sedang di Amerika Latin 36 sen.

Angka-angka dalam tabel di atas dapat dilengkapi dengan kenyataan bahwa tahun 1972 jumlah seluruh penduduk kawasan Asia (tanpa RRC) 1.196 juta. Di antaranya 853 juta sangat miskin dan 499 juta melarat. Kawasan Afrika jumlah penduduknya 345 juta, 239 juta sangat miskin dan 134 juta melarat. Di Amerika Latin jumlah penduduk 274 juta, dengan 118 juta sangat miskin dan 73 juta melarat. Dengan demikian jumlah keseluruhannya 1.815 juta, di antaranya 1.210 juta atau 67% sangat miskin dan 706 juta orang atau 39% menderita kemelaratan.

Dengan membandingkan dengan lapisan kaya, terlihat kepincangan yang menyolok di kebanyakan negara berkembang, 10% dari rumah tangga yang terkaya menerima 40% dari seluruh pendapatan, sedangkan 20% dari rumah tangga termiskin hanya menerima sekitar 5% dari seluruhnya.

STRATEGI KEBUTUHAN POKOK

Dengan melihat pengalaman selama lebih dari dua puluh tahun, dapat diambil kesimpulan bahwa penanggulangan kemiskinan perlu dilaksanakan melalui pendekatan lain. Yaitu melalui suatu strategi pembangunan di mana kebutuhan pokok dari masyarakat banyak dipenuhi, dan lazim disebut "Basic Needs Strategy" (Strategi Kebutuhan Pokok).

Berbeda dengan pola perkembangan dan pembangunan yang merupakan kenyataan di negara berkembang selama ini, komposisi produksi dalam pola Strategi Kebutuhan Pokok tidak diarahkan untuk menghasilkan barang-barang mewah corak Barat. Melainkan untuk pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak yang mencakup dua elemen: Pertama, kebutuhan minimal suatu keluarga untuk konsumsinya. Yaitu bahan pangan yang sepadan, perumahan dan pakaian, termasuk perabotan rumah tangga tertentu. Kedua, pelayanan umum seperti air minum yang bersih, sanitasi, angkutan umum, serta fasilitas kesehatan dan pendidikan.

Perincian dari kebutuhan pokok itu perlu dirumuskan setiap negara untuk masing-masing rakyatnya. Sebab kebutuhan pokok itu tentunya berbeda-beda, sebagai akibat perbedaan dalam kebiasaan, adat-istiadat, iklim, keadaan alam masing-masing dan lain-lainnya. Sehingga dengan demikian pelaksanaan dari kebijakannya akan berbeda juga dalam perinciannya. Selain tergantung dari perincian kebutuhan pokok tadi, tergantung juga dari tingkat produksinya, sumber daya alam yang dimiliki, tingkat dan struktur kehidupan rakyatnya, serta faktor-faktor lainnya.

Walaupun demikian guna menjamin pelaksanaannya, setiap Strategi Kebutuhan Pokok perlu mencakup kebijaksanaan tertentu:

- (1) usaha untuk meningkatkan produktivitas maupun pendapatan dari lapisan masyarakat yang belum mencapai patokan kebutuhan pokok;
- (2) peningkatan investasi dan penunjang terhadap sektor pertanian "tradisionil" dan sektor "informil" di perkotaan;
- (3) meluaskan pelayanan umum pada seluruh masyarakat dan membiayainya melalui perpajakan yang lebih progresif;
- (4) mengurangi perbedaan yang terdapat dalam pola konsumsi rumah tangga, penggunaan pelayanan umum dan pemilikan perlengkapan;
- (5) menggunakan perdagangan sebagai alat efektif sehingga pemenuhan kebutuhan impor tidak mengakibatkan ketergantungan yang eksekutif dan terus-menerus dari bantuan luar negeri;
- (6) menciptakan berbagai kelembagaan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang berpola Strategi Kebutuhan Pokok, umpamanya serikat-serikat buruh.

Yang hakiki dalam Strategi Kebutuhan Pokok ialah peningkatan produktivitas kerja dan pemberian bayaran yang sepadan. Sebab pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat banyak, akan berarti perlunya peningkatan produksi barang yang dibutuhkan. Peningkatan produktivitas itu selanjutnya akan menghasilkan dana yang dibutuhkan untuk investasi dan perbaikan pelayanan umum. Sedangkan pemberian pembayaran yang lebih sepadan akan memungkinkan orang memenuhi kebutuhan pokok rumah tangganya. Pada gilirannya, hal ini akan berarti pula suatu dorongan untuk peningkatan produksi. Dengan demikian terjadilah suatu lingkaran yang pada dirinya meningkatkan perekonomian. Coraknya ialah bahwa permintaan untuk barang-barang mewah akan menurun, tapi permintaan untuk perumahan murah, makanan pokok dan pakaian akan meningkat.

Strategi Kebutuhan Pokok merupakan suatu strategi pembangunan yang memerlukan reorientasi kebijakan yang menyeluruh yang juga mencakup berbagai perubahan struktural. Semuanya harus diarahkan dan diserasikan untuk menunjang strategi itu. Seperti umpamanya dalam hal adaptasi teknologi, pengaturan perusahaan-perusahaan transnasional, dan lain-lain.

Demikian juga sebagaimana dikemukakan di atas, masalah penanggulangan pengangguran dan kemiskinan tidak terletak pada persoalan dalam negeri negara-negara berkembang semata-mata. Tapi juga terletak pada sistem dan mekanisme hubungan internasional yang lebih adil dan wajar. Pengaturan hubungan internasional yang sekarang, sudah rapuh dan menunjukkan banyak kepincangan yang merugikan, terutama bagi negara-negara berkembang. Karena itu dalam penataan ekonomi internasional baru yang sedang diperjuangkan dewasa ini perlu dimasukkan unsur-unsur pengaturan sedemikian rupa, sehingga hubungan internasional menunjang dan menguntungkan pelaksanaan Strategi Kebutuhan Pokok.

CATATAN MENGENAI HUBUNGAN INTERNASIONAL

Tidak dapat disangkal, bahwa kepincangan dan kerapuhan dalam sistem dan mekanisme hubungan internasional sudah lama dicarikan jalan keluarnya. Dalam tahun-tahun terakhir ini saja tercatat berbagai lembaga atau sistem untuk perbaikan ekonomi internasional. Baik melalui gagasan perbaikan di bidang perdagangan dan keuangan, maupun bidang industri dan lain-lain. Nama-nama seperti UNCTAD, GATT, GSP, MTN, IMF, ADB, UNIDO dan lain-lain memang tidak boleh diremehkan kegunaannya. Akan tetapi gagasan-gagasan yang dicetuskan kurang dilaksanakan dengan sungguh-sungguh. Lagi pula gagasan itu dijiwai oleh pemberian bantuan, dan bukan oleh usaha mencapai keadilan dalam sistem yang berlaku.

Negara-negara industri di satu pihak memang mau "bermurah hati" memberikan bantuan, tapi di lain pihak ingin tetap mengamankan keuntungan yang didapatnya secara berlebihan melalui sistem perekonomian yang berlaku. Pemikirannya ialah bahwa dengan memberikan bantuan dapat dicapai perbaikan kehidupan di negara berkembang tanpa perlu mengadakan perubahan fundamental dalam tata perekonomian internasional. Dengan demikian sistem perekonomian yang menguntungkan negara industri sekarang tetap berlaku, dan dengan pemberian bantuan itu diharapkan tidak timbul ketegangan sosial-politik. Sebab ketegangan demikian pada gilirannya dapat membawa kegoncangan yang mengganggu status-quo.

Baru setelah terjadi serentetan krisis, di bidang moneter, perdagangan, pangan, dan kemudian disusul dengan krisis minyak bumi yang terutama memukul perekonomian negara-negara industri, negara maju itu mulai tergugah. Tergugah karena: (a) dalam tata perekonomian yang berlaku mereka ternyata dapat juga terkena, dan (b) ternyata krisis itu kait-mengkait dan tidak berdiri sendiri, dan sumber penyebabnya terletak dalam sistem yang berlaku.

Dalam rangka itu perlu diperhatikan beberapa hal berikut: Pertama, perekonomian internasional dewasa ini pada hakekatnya adalah kelanjutan sistem kolonial di masa lalu. Negara berkembang/bekas koloni diberi peranan sebagai penghasil bahan mentah untuk negara industri/penjajah. Hubungan koloni-penjajah boleh dikatakan sudah tidak ada lagi, tapi bentuk hubungan demikian masih bertahan terus di bidang ekonomi. Kedua, Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai badan dunia sebenarnya diharapkan untuk mengatur, mengembangkan dan memperlancar hubungan antar negara. Baik di bidang politik maupun ekonomi, sosial, dan lain-lain. Tapi kenyataan ialah bahwa P.B.B. kurang efektif. Sebab sistem yang berlaku masih belum mencerminkan struktur kekuatan yang nyata di dunia internasional dewasa ini dan mengakibatkan kekurang-efektifan itu. Ketiga, sikap dari negara-negara maju di dunia ini sebenarnya juga seperti kedua hal di atas, yaitu masih ketinggalan oleh kenyataan. Sikap itu terutama didorong oleh keinginan untuk mempertahankan sistem dan mekanisme yang berlaku, yang telah membawa kemakmuran yang berlebihan bagi mereka melalui energi dan bahan mentah yang murah. Keempat, sementara ketiga penghambat di atas terjadi, dunia semakin terdesak oleh persoalan-persoalan yang mengkhawatirkan. Pertambahan penduduk, perbedaan menyolok dari yang kaya dan yang miskin, pengangguran, aspek negatif dari kemajuan teknologi seperti ancaman nuklir dan ancaman pengotoran, dan lain-lain.

Dalam pada itu negara-negara berkembang telah menjadi suatu faktor yang kuat, dan pengaruhnya terasa di semua bidang kegiatan internasional. Pergeseran yang terjadi dalam hubungan antar kekuatan dunia itu, telah menimbulkan keharusan bahwa negara-negara berkembang turut aktif dan berkedudukan yang sama dalam semua penentuan dan pelaksanaan kebijakan yang menyangkut masyarakat dunia.

Dengan mengingat jiwa, tujuan dan azas-azas yang terkandung dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, maka demi kemajuan ekonomi dan sosial semua bangsa, dalam Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tertanggal 9 Mei 1974 dinyatakan tekad untuk dengan segera bersama-sama menyusun Tata Ekonomi Internasional Baru. Dalam deklarasi yang dinyatakan sebagai salah satu dasar yang terpenting dalam hubungan perekonomian antar bangsa dan antar negara itu, dikemukakan 20 prinsip yang harus dipegang teguh sebagai landasan penataan baru itu. Antara lain prinsip-prinsip itu ialah: Kedaulatan yang sama bagi setiap negara; kerjasama seluas-luasnya antar negara-negara yang didasarkan atas keadilan; pengikutsertaan semua negara berdasarkan kedudukan sederajat dalam menanggulangi permasalahan ekonomi dunia; hak setiap negara menentukan sistem ekonomi dan sosial yang dianggapnya sesuai, tanpa didiskriminasikan, oleh karena itu kedaulatan penuh setiap negara atas sumber-sumber alamnya; pemberian bantuan pada negara berkembang, bangsa dan daerah yang berada dalam kekuasaan kolonial atau asing, diskriminasi rasial atau apartheid; adanya hubungan yang serasi dan adil antara harga-harga bahan mentah dan produksi lainnya yang diekspor negara berkembang dengan harga bahan baku, barang dan peralatan yang diimpornya dari negara industri; serta selanjutnya prinsip-prinsip lain yang banyak sedikitnya sudah sering dicetuskan dalam berbagai forum internasional.

Tuntutan-tuntutan dalam deklarasi itu, demikian juga terutama dalam resolusi yang dicetuskan dalam Sidang Khusus ke-VII Perserikatan Bangsa-Bangsa, September 1975, dapat dipandang sebagai langkah-langkah yang menguntungkan pelaksanaan Strategi Kebutuhan Pokok. Resolusi Sidang Khusus ke-VII itu mencakup pengaturan: (1) perdagangan internasional (2) pelimpahan sumber keuangan riil guna pembiayaan pembangunan negara berkembang dan perbaikan sistem moneter internasional (3) ilmu pengetahuan dan teknologi (4) industrialisasi (5) pangan dan pertanian (6) kerjasama antar negara berkembang dan (7) perubahan struktur dari sektor ekonomi dan sosial dalam sistem P.B.B. Kiranya di sini tidak perlu resolusi yang sudah cukup dikenal itu diuraikan lagi.

Pelaksanaan gagasan Strategi Kebutuhan Pokok yang sebagaimana diutarakan harus merupakan kebijaksanaan yang menyeluruh. Oleh karena itu di sini masih perlu kiranya disinggung mengenai masalah teknologi dan masalah perusahaan transnasional. Penanggulangan kedua masalah ini sangat erat hubungannya dengan pengaturan baru dalam hubungan internasional.

TEKNOLOGI

Pembangunan melalui Strategi Kebutuhan Pokok merupakan suatu pendekatan baru di tingkat nasional yang perlu juga ditunjang oleh berbagai pengaturan baru di bidang internasional. Umpamanya dalam hal teknologi. Sebab tidak dapat tidak, kebijakan di bidang teknologi sesuatu negara dipengaruhi oleh tata hubungan internasional di bidang itu. Apalagi bila negara itu termasuk negara berkembang yang biasanya belum maju dalam teknologi. Salah satu yang hakiki dalam Strategi Kebutuhan Pokok ialah kebijakan di bidang teknologi. Suatu pengaturan dan arah baru tentunya diperlukan. Bukan hanya dalam rangka perubahan struktur produksi, tapi juga dalam perluasan kesempatan kerja produktif, peningkatan pelayanan umum dan dalam memenuhi aspek-aspek lain yang tercakup dalam strategi itu.

Terlepas dari apa corak pembangunan yang diterapkan, pentingnya peranan teknologi dalam perkembangan suatu masyarakat sudah ditunjukkan oleh sejarah. Tingkat perkembangan sosial-ekonomis suatu masyarakat, berdasar dan kait-mengkait dengan tingkat ilmu pengetahuan dan teknologi yang dimiliki dan dipergunakannya. Sejak revolusi industri telah tercapai kemajuan yang pesat di bidang teknologi. Tapi kemajuan itu terbatas pada negara-negara industri yang menjaga miliknya itu agar tidak dimanfaatkan oleh negara lain. Walaupun sebenarnya pemanfaatan teknologi oleh negara lain tidak berarti bahwa pemilik ataupun penemunya tidak dapat memanfaatkannya lagi.

Namun dalam kenyataan yang berlaku, negara yang ingin memanfaatkan teknologi yang dimiliki negara lain harus memberikan imbalan pembayaran yang besar. Sering imbalan demikian sangat merugikan dan merupakan beban yang terlalu berat bagi negara berkembang. Sehingga timbul tuntutan di berbagai forum internasional untuk mengadakan pengaturan yang baru dalam pemanfaatan dan pelimpahan teknologi yang lebih berdasarkan keadilan. Supaya dengan demikian pemilikannya tidak disalahgunakan untuk mendapatkan manfaat dan keuntungan yang berlebih-lebihan dari negara berkembang yang membutuhkannya.

Dalam pada itu telah timbul perbedaan pendapat, apakah negara berkembang sebaiknya langsung menggunakan teknologi maju ataukah teknologi padat karya.

Alasan yang menyokong digunakannya teknologi maju ialah: efisiensi dan dimungkinkannya produksi dengan kualitas baik yang terterima oleh pasaran internasional; penggunaannya mempercepat pembangunan; memungkinkan produksi secara besar-besaran yang lebih hemat, serta tidak terlalu banyak memerlukan tenaga manajemen dan teknis yang langka itu; penggunaan teknologi padat karya yang dianggap terbelakang itu malah akan memperbesar ketinggalan di bidang teknologi; persoalan penyerapan tenaga kerja bisa diatasi dengan menyalurkan dana yang dihasilkan untuk menciptakan lapangan kerja di sektor tertentu lainnya; dan lain-lain.

Sedangkan penggunaan teknologi padat karya disokong oleh orang-orang yang beranggapan bahwa: ciri-ciri teknologi tidak dapat dilepaskan dari keadaan sosial-ekonomis sekelilingnya, padahal kebanyakan teknologi maju dikembangkan di negara industri yang keadaan dan kebutuhannya jelas berbeda dengan negara berkembang; keadaan yang berlaku di negara berkembang membawa pada kebutuhan akan teknologi yang tidak padat modal, mudah dipelajari serta mudah dalam pemeliharaan dan perbaikan; teknologi padat karya memanfaatkan bahan setempat; perlu diingat bahwa teknologi yang diperuntukkan bagi pasaran di negara maju memang relatif mudah didapat, tapi masih banyak jenis teknologi lain yang mempunyai ciri-ciri yang lebih menguntungkan, walaupun tidak mudah didapat; walaupun

jenis teknologi padat karya yang dibutuhkan tidak ada, sering masih lebih menguntungkan untuk mengembangkan teknologi dalam negeri yang sudah ada; teknologi maju yang padat modal menampung tenaga kerja sedikit, sehingga bagian masyarakat lainnya terpaksa menunggu saja bahwa pengaruh penggunaan teknologi itu meresap ke bawah ("trickle down" effect), atau malahan sering hanya tergantung dari bantuan dan kemurahan hati golongan kecil masyarakat yang mendapat pekerjaan itu.

Dalam pembangunan yang dilaksanakan dengan corak Strategi Kebutuhan Pokok, ternyata kedua jenis teknologi itu mendapatkan tempat. Tidak perlu dipertentangkan. Yang penting ialah bahwa pendekatan menyeluruh sesuai dengan strategi yang digariskan, dipegang sebagai pangkal tolak. Berdasarkan strategi itu dilakukan penilaian teknologi. Penggunaan teknologi yang sesuai dan menunjang strategi diberi insentif, sedangkan yang bertentangan dihambat, baik dari yang tergolong teknologi maju, maupun teknologi padat karya.

Walaupun biasanya teknologi maju kurang menyerap tenaga kerja, tapi sering harus juga digunakan, umpamanya di bidang pertambangan. Sebab dana yang didapat dari hasil pertambangan itu diperlukan untuk membiayai pelaksanaan Strategi Kebutuhan Pokok, yang pada tahap-tahap pertama banyak memerlukan biaya. Contoh lain dari teknologi maju yang dibutuhkan ialah di bidang komunikasi, demikian juga dalam hal-hal tertentu di bidang energi nuklir, dan lain-lain. Selain itu tentunya teknologi maju yang banyak memberikan kesempatan kerja, umpamanya dalam produksi barang-barang elektronik seperti radio, cassettes, dan lain-lain.

Teknologi padat karya yang dibutuhkan dalam rangka Strategi Kebutuhan Pokok ialah teknologi yang sudah disesuaikan dan digunakan dalam berproduksi, yang termasuk dalam pola produksi strategi itu. Teknologi yang semula dikembangkan di negara industri, tapi disesuaikan dengan keadaan setempat sering dinamakan teknologi adaptif. Ciri teknologi ini ialah : (a) penyerapan tenaga kerja, (b) penggunaan bahan-bahan dalam negeri dan (c) pengaruh positif terhadap neraca pembayaran luar negeri. Satu dan lainnya dengan tetap mempertahankan kualitas dan kuantitas produksi.

Sebagaimana dikemukakan di atas, ilmu pengetahuan dan teknologi sangat dijaga ketat oleh yang memilikinya. Biasanya dalam hal ini oleh negara industri. Maka dalam penerapan Strategi Kebutuhan Pokok, teknologi yang diperlukan oleh negara berkembang yang bersangkutan perlu lebih mudah didapat. Dalam rangka ini sistem patent internasional memang sudah harus dirombak dan disesuaikan dengan perimbangan keadaan sekarang. Juga semakin dirasakan kebutuhan adanya penggarisan suatu perilaku internasional (international code of conduct) di bidang teknologi.

Kesemuanya itu tentunya bukan berarti bahwa seakan-akan teknologi itu merupakan benda fisik yang perlu dipindahkan. Sebab sering seolah-olah yang penting dalam kelancaran arus "barang" teknologi itu hanyalah mekanisme gerak dari si pemilik kepada si penerima. Padahal yang lebih hakiki ialah tingkat kemampuan yang menerimanya untuk dapat menguasai dan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi itu. Oleh sebab itu pengaturan-pengaturan baru di bidang patent dan perilaku internasional tidak akan banyak manfaatnya tanpa pendidikan dan latihan keterampilan di negara penerima. Dalam rangka ini pendirian pusat-pusat pelayanan teknologi di daerah-daerah pedesaan negara berkembang akan sangat bermanfaat.

Dari hal-hal yang dikemukakan tercermin bahwa dalam rangka Strategi Kebutuhan Pokok, kebijaksanaan di bidang teknologi perlu diuji dengan hakiki dari strategi itu, sehingga dapat terhindarkan perencanaan dan pelaksanaan yang kurang efektif, yang banyak terjadi di negara berkembang sekarang ini. Yaitu bahwa banyak terjadi penghamburan dana dan daya untuk teknologi dalam produksi barang-barang yang kurang bermanfaat. Bahkan yang membawa pada kepincangan-kepincangan sosial yang merugikan.

PERUSAHAAN TRANSNASIONAL

Pelaksanaan pembangunan melalui Strategi Kebutuhan Pokok bukan berarti tidak dibutuhkannya permodalan. Bahkan dalam tahap-tahap permulaan dibutuhkan dana yang tidak sedikit. Dengan demikian pembangunan menurut

strategi itu bukan berarti bahwa sektor-sektor ekstraktif tidak dimanfaatkan, tetapi justru untuk selekas mungkin mendapatkan dana yang dibutuhkan, sektor ekstraktif tetap digali. Hanya saja dengan pengarahan yang lebih tertuju pada sasaran dalam rangka strategi itu. Oleh sebab itu banyak sedikitnya harus juga dimanfaatkan peranan perusahaan transnasional (Transnational Corporations - TNC).

Perusahaan-perusahaan demikian berkegiatan melampaui batas-batas satu negara. Biasanya suatu TNC dapat menyediakan modal yang besar, memiliki teknologi yang tinggi termasuk keahlian manajemen sehingga memungkinkannya memproduksi secara besar-besaran maupun dalam bidang produksi yang pelik. Oleh sebab itu tidak jarang negara berkembang memerlukan peranan TNC dalam pembangunannya. Tapi di lain pihak kekuatan TNC dalam permodalan dan pengorganisasiannya sering malah dapat merugikan. Apalagi mengingat bahwa negara berkembang yang berurusan dengan TNC itu biasanya diwakili oleh pemerintahan dan serikat buruh yang tidak sedemikian rapi pengorganisasiannya.

Suatu daftar yang pernah disusun oleh negara-negara berkembang mengenai masalah yang merupakan persoalan dalam menghadapi TNC mencakup 21 pokok. Di antaranya terdapat keluhan bahwa: TNC menuntut perlakuan yang lebih baik dan menguntungkan dibanding dengan perusahaan nasional; perusahaan transnasional biasanya kurang mau tunduk pada peraturan-peraturan negara tuan rumah tempatnya beroperasi; TNC enggan untuk merundingkan kembali persyaratan yang pernah didapatnya, walaupun negara tuan rumah menganggapnya perlu; campur tangan TNC dalam persoalan dalam negeri dan seringnya TNC dipakai sebagai alat politik luar negeri dari negara asalnya; TNC biasanya menolak pengakuan undang-undang negara tuan rumah dalam hal penyelesaian nasionalisasi; keengganan TNC untuk menyesuaikan diri pada kebijaksanaan, tujuan dan prioritas pembangunan nasional negara tuan rumah; kekurang-terbukaan TNC dalam memberikan keterangan mengenai kegiatannya sering mempersulit negara tuan rumah melaksanakan pengawasan; penggunaan teknologi tanpa memperhatikan keadaan setempat sering menimbulkan ketegangan; kurangnya TNC mendorong penelitian dan pengembangan di negara tuan rumah; kurang dihormatinya identitas sosio-kultural negara tuan rumah; dan berbagai persoalan lainnya.

Walaupun demikian, perusahaan transnasional merupakan realitas dalam perekonomian dunia. Karena itu negara berkembang yang memerlukan TNC perlu memberikan arah dan pengaturan sehingga TNC dapat lebih bermanfaat daripada merugikan. Hal ini dilakukan melalui peraturan dan rangsangan. Sebab TNC tentunya merupakan perusahaan yang mencari keuntungan sebagaimana juga perusahaan lainnya. Sehingga kalau peraturan yang berlaku, struktur perdagangan, nilai tukar uang, biaya modal setempat dan pola pembagian pendapatan dalam masyarakat ternyata menguntungkan industri barang mewah yang memerlukan bahan baku impor, tentunya TNC yang masuk akan mendirikan pabrik demikian. Demikian juga bila pengaturan yang berlaku, termasuk perpajakan dan perijinan, serta keadaan pasaran menguntungkan perusahaan besar yang modern, dengan sendirinya TNC akan berkembang. Di lain pihak perusahaan nasional yang biasanya lebih kecil akan selalu terdesak. Dalam hal ini pengarahan dan pengaturan yang efektif dapat mencegah perkembangan demikian.

Dalam pada itu perlu diingat bahwa penanaman modal swasta asing di negara berkembang yang dilakukan menurut pola lama hanya mempunyai pengaruh kecil dalam penciptaan lapangan kerja secara langsung. Angka tahun 1970 menunjukkan bahwa penanaman modal di negara berkembang mencapai 40,7 milyar US Dollar. Dengan penanaman modal ini secara langsung terciptakan 2 juta kesempatan kerja. Berarti tertampung 0,3% dari tenaga kerja yang tersedia. Sehingga dibanding dengan persoalan yang ditimbulkannya, peranan TNC dalam pola lama tidak mempunyai arti untuk penanggulangan pengangguran.

Sebab itu perlu diberikan corak baru dalam peranan TNC di negara berkembang. Untuk itu diperlukan kemampuan untuk mengadakan perundingan yang lebih efektif guna mengambil manfaat yang lebih besar bagi negara tuan rumah. Kemampuan demikian didapat melalui penyediaan tenaga pihak negara tuan rumah yang memiliki keterampilan di bidang hukum, ekonomi dan administrasi. Selain itu perlu adanya sumber lain untuk keahlian dan teknologi serta pemilikan informasi. Kerjasama antara negara-negara yang potensial bisa menjadi tuan rumah bagi kegiatan TNC bersangkutan akan sangat bermanfaat juga. Apalagi bila dapat dirumuskan kebijaksanaan bersama menghadapi TNC.

Sebagaimana dikemukakan di atas, pembangunan melalui Strategi Kebutuhan Pokok akan membawa pada kebutuhan akan barang-barang konsumsi sederhana. Demikian juga akan barang modal dan jasa yang termasuk dalam kebutuhan pokok. Hal ini bukan berarti bahwa peranan yang menarik akan tertutup bagi perusahaan transnasional. Sebab bidang kegiatan baru yang cukup menguntungkan akan terbuka. Umpamanya dalam ruang lingkup pertanian, pengangkutan, perumahan murah, pelayanan, kesehatan, keperluan pendidikan, dan lain-lain. Perusahaan TNC yang cukup gesit dan dapat menyesuaikan teknologinya dengan kebutuhan dan keadaan setempat justru akan dapat berkembang.

Bidang-bidang yang padat karya tetapi menggunakan teknologi tinggi dan tidak padat modal, juga merupakan ruang gerak bagi TNC dalam rangka strategi itu. Umpamanya industri elektronika. Selain itu juga pemanfaatan penguasaan TNC atas pasaran di luar negeri bagi hasil negara berkembang yang bersangkutan. Malahan dalam hal tertentu TNC dapat dimanfaatkan untuk mengeksploitir sumber alam guna mendapatkan devisa dan dana yang sangat dibutuhkan, sebab transformasi pada Strategi Kebutuhan Pokok membutuhkan biaya besar.

Industri pengolahan lebih lanjut yang padat karya dapat merupakan bidang yang cukup menarik bagi TNC. Dalam produksi aluminium umpamanya, kurang terserap tenaga kerja. Akan tetapi produksi lanjutan seperti panci, tempat memasak nasi dan peralatan aluminium lainnya dapat merupakan kegiatan yang padat karya dalam rangka strategi itu. Demikian juga halnya dengan hasil hutan yang dapat diolah lebih lanjut ke dalam perabotan dan lain-lainnya.

Dalam menilai apakah peranan sesuatu TNC sesuai dan serasi dengan Strategi Kebutuhan Pokok perlu ditetapkan patokan-patokannya. Umpamanya: penyesuaian teknologi produksinya pada keadaan sekelilingnya; keserasian hasil produksinya bagi kebutuhan masyarakat setempat; kesungguhan dalam melatih pekerja dan manager nasional; jaminan sosial dan penggajian yang diberikannya; serta sejauh mana mereka mengikutsertakan perusahaan sub-kontraktor setempat untuk kebutuhan-kebutuhannya.

Akhirnya, yang penting adalah suatu penggarisan kebijakan pemerintah tuan rumah yang jelas dan konsisten mengenai TNC. Sehingga dengan demikian TNC dapat menilai sendiri persyaratan apa yang dihadapinya. Sebab di negara-negara yang mempunyai peraturan yang sangat ketat seperti umpamanya di negara sosialis, TNC juga banyak yang mau dan dapat melakukan kegiatannya. Jadi yang menentukan ialah, corak strategi pembangunan mana yang dipilih oleh suatu negara berkembang. Baru kemudian digariskan pengaturan, pengarahan dan rangsangan bagi kegiatan TNC. Se-demikian rupa sehingga perusahaan transnasional itu bukannya mengganggu, melainkan menunjang dan bermanfaat bagi pembangunan. Demikian juga dalam Strategi Kebutuhan Pokok, perusahaan transnasional masih dapat dimanfaatkan.

TEKAD EKONOMI POLITIS

Justru karena Strategi Kebutuhan Pokok merupakan suatu strategi pembangunan yang memerlukan reorientasi menyeluruh dan mencakup berbagai perubahan struktural, dapat diperkirakan bahwa tantangan yang dihadapi akan cukup besar. Sebab dalam kebijakan strategi demikian semuanya diarahkan, diukur dan diserasikan dengan patokan-patokan yang menunjang pelaksanaan strategi itu.

Dengan demikian dibutuhkan tekad ekonomi politis yang cukup gigih dari pemerintah yang bersangkutan. Suatu pemerintah yang memutuskan untuk memilih strategi pembangunan demikian harus bertahan dan konsisten dalam tekad itu. Terutama mengingat bahwa akan dijumpai berbagai hambatan dan tantangan yang tidak remeh, yang ditimbulkan antara lain karena:

- (1) Dalam penyesuaian pada Strategi Kebutuhan Pokok bisa terdapat kemunduran perekonomian yang bersifat sementara, walaupun segera akan terjadi peningkatan lagi;

- (2) Perubahan pola produksi dari barang mewah ke kebutuhan pokok akan mendapat tentangan dari lapisan masyarakat kaya. Demikian juga perpajakan yang lebih progresif, pembagian yang lebih adil dari modal produksi melalui landreform, dan sebagainya akan ditentang mereka;
- (3) Lembaga dan orang-orang yang telah menyusun perencanaan pembangunan menurut pola lama tentunya tidak akan mengakui kegagalannya, dan akan menentang dan menghambat setiap gagasan dan kebijakan yang lain.

Selain itu, tantangan yang akan dijumpai mengingatkan pada kalimat-kalimat John Maynard Keynes:

"..... sebab di bidang filsafat ekonomi dan politik tidak banyak yang terpengaruh oleh teori-teori baru kalau usianya sudah mencapai dua puluh lima atau tiga puluh tahun. Sehingga dalam menghadapi masalah sehari-hari pandangan yang dimiliki pejabat-pejabat dan kalangan politik, bahkan agitator, biasanya bukan merupakan pandangan terbaru".

Kalimat-kalimat John Maynard Keynes pada akhir bukunya "The General Theory on Employment, Interest and Money", sebenarnya dikemukakan dalam rangka lain. Tapi dapat juga memberikan pengertian mengapa pendapat lama mengenai cara mengatasi pengangguran dan kemiskinan sukar untuk diubah. Apalagi bila diubah dengan cara yang tidak sesuai dengan kepentingan pribadi maupun kelompoknya.

Oleh karena itu negara berkembang yang memutuskan untuk melaksanakan Strategi Kebutuhan Pokok perlu meneliti dengan seksama, langkah kebijakan apa yang perlu diambil untuk sejauh mungkin memperkecil kerugian dan kemunduran sementara yang bisa dialami perekonomiannya. Sehingga kerugian dan kemunduran sementara itu dapat tertampung tanpa menimbulkan kegoncangan yang mengganggu.

Dalam hubungan itu perlu diingat, bahwa untuk mencapai tingkat kehidupan tertentu bagi lapisan rakyat yang termiskin, pembangunan melalui Strategi Kebutuhan Pokok akan memerlukan waktu yang lebih singkat. Memang bukan berarti bahwa melalui pembangunan dengan pola pertumbuhan cepat tingkat yang sama tidak dapat tercapai. Tetapi melalui pola lama itu jauh lebih banyak memerlukan waktu. Sedangkan dari segi kemanusiaan dan keadilan

tidaklah dapat dipertanggungjawabkan lagi, bahwa harus ditunggu beberapa generasi sampai manfaat dari pembangunan itu menetes ke bawah dan mencapai lapisan masyarakat yang termiskin. Lapisan itu juga berhak segera menikmatinya.

Yang jelas adalah bahwa lampu peringatan sudah menyala bagi negara-negara berkembang untuk segera menjajagi dan melaksanakan Strategi Kebutuhan Pokok itu, dengan mencakup segala kebijaksanaan penunjang yang integral. Sebab sebenarnya strategi demikian sudah terkandung dalam hakiki pandangan hidup masyarakat negara berkembang serta haluan negaranya masing-masing. Namun biasanya negara-negara itu belum sanggup menterjemahkannya ke dalam rencana pembangunan. Sering malah sebaliknya yang terjadi, di mana pola produksinya terarah untuk menghasilkan mobil dan barang-barang mewah lainnya untuk konsumsi lapisan atas saja. Kalau hal demikian dibiarkan berlarut, maka pengangguran dan kemiskinan akan membuat segala usaha jadi sia-sia.

PERANAN PROFESI KEDOKTERAN DALAM MENUNJANG PROSES AKSELERASI MODERNISASI

Tjipto Soemartono

PENDAHULUAN

Masalah profesi kedokteran yang dituangkan dalam program kesehatan dewasa ini di negeri kita nampaknya seperti terletak dalam dunia yang tertutup rapat. Jarang sekali, mungkin dapat dikatakan tidak pernah, masalah-masalah kesehatan atau kedokteran dibicarakan terbuka bersama para cendekiawan lain atau dikupas secara terbuka dalam masyarakat. Masalah kedokteran dan kesehatan terlalu dipercayakan pengurusannya kepada para dokter sendiri, sehingga nampaknya menjadi monopoli kelompok dokter.

Masalah kesehatan suatu bangsa bukanlah merupakan suatu bagian yang berdiri sendiri, akan tetapi merupakan bagian integral dari suatu kebutuhan dasar seperti apa yang dikemukakan oleh Bapak Ali Moertopo sebagai bagian dari "Basic Needs of the Nation". Jelaslah kiranya bahwa kesehatan merupakan sebagian dari satu integritas totalitas pembangunan, dalam artian bahwa keberhasilan program kesehatan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan pembangunan di bidang lain seperti sektor ekonomi, budaya, politik, keamanan dan lain-lain. Tetapi di lain pihak keberhasilan program kesehatan suatu bangsa juga dapat mempengaruhi suksesnya program pembangunan di sektor-sektor lain.

Di negeri kita sampai dewasa ini nampaknya masalah kesehatan nasional belum menarik perhatian negarawan-negarawan, ahli-ahli, strategi negara. Hal ini mungkin disebabkan karena masalah kesehatan belum dianggap prioritas dibandingkan dengan masalah pangan, sandang, papan, keamanan dan lain-lain. Tetapi saya yakin bahwa tidak lama lagi, dengan berhasilnya

pembangunan di bidang keamanan, ekonomi, budaya, dan politik, masalah kesehatan akan merupakan masalah yang tidak akan terpecahkan oleh monopoli kaum dokter saja, akan tetapi akan merupakan beban pemikiran bagi para negarawan dan ahli strategi negara.

Sebagai gambaran ekstrim dapat saya ambil Amerika Serikat sebagai contoh. Amerika sebagai suatu negara yang sudah sangat maju di segala bidang, pada tahun-tahun terakhir ini menunjukkan adanya krisis dalam bidang pelayanan kesehatan. Kesehatan makin lama makin merupakan barang yang mahal, anggaran belanja negara makin lama makin besar diinvestasikan dalam program kesehatan, di lain pihak kesehatan rakyat Amerika makin menurun dibanding dengan besarnya biaya yang diinvestasikan.

Tidaklah mengherankan kiranya bahwa calon Presiden Amerika Serikat, Jimmy Carter, dalam kampanye untuk memenangkan pemilihan Presiden Amerika Serikat 2 Nopember 1976 yang akan datang, menyebut pokok-pokok programnya yaitu pemberantasan pengangguran, perombakan perpajakan, program kesehatan nasional, penghapusan pembedaan rasial dan kelamin, penegakan hukum yang tegas, dan penghapusan standard ganda dalam hukum.

Ketidak beresan masalah kesehatan di Amerika menurut Senator Edward M. Kennedy menyangkut tiga bidang, yaitu masalah Health Manpower Policy, masalah Conquest of Cancer dan Masalah Health Maintenance Organisations. Bagaimana prihatinnya Senator Edward M. Kennedy tentang masalah kesehatan rakyat Amerika terungkap dalam pidatonya di depan dokter-dokter yang tergabung dalam Association of American Medical Colleges pada pertemuan tahunan ke-82 Oktober 1971, di mana beliau menunjukkan amarahnya dengan mengatakan: "*....., I plan to vigorously continue to challenge those individuals and organisations whose vision of the future is constricted by tunnel vision or clouded by vested self-interest.*"

Demikianlah sedikit gambaran bagaimana masalah kesehatan di Amerika telah membebani pemikiran negarawan-negarawannya, di negara mana kita sebagai orang luar melihat nampaknya tingkat kesehatan rakyat dan teknologi kedokterannya Amerika Serikat adalah merupakan contoh untuk seantero dunia. Tentu saja saya tidak bermaksud mengidentikkan problema-problema kesehatan rakyat Amerika dan Indonesia. Akan tetapi dalam analisa di

bawah ini ingin saya kemukakan kaitan erat antara masalah-masalah pembangunan di bidang ekonomi, sosial dan politik dengan pembangunan dalam bidang kesehatan. Atau dengan kata lain sejauh mana program kesehatan dapat menunjang proses akselerasi modernisasi, dalam rangka mengkaji sejauh mana masalah kesehatan sebagai salah satu dari kebutuhan dasar bangsa (basic needs of the nation) dapat melengkapi strategi pembangunan nasional.

Untuk sekedar menjelaskan hal ini perlu kiranya saya kemukakan bahwa pengelolaan program kesehatan tidak cukup hanya dengan pengetahuan teknis medis saja. Saya maksudkan dengan teknis medis adalah pengetahuan tentang teknik-teknik penyembuhan dan pencegahan penyakit. Pada tahapan yang lebih tinggi pelaksanaan teknis medis itu memerlukan pengetahuan tentang tekniko ekonomis. Saya maksudkan dengan tingkatan tekniko ekonomis adalah, bahwa karena pelaksanaan teknis medis itu memerlukan tenaga manusia (manpower), alat-alat kedokteran, sarana-sarana fisik seperti gedung-gedung, obat-obatan dan lain-lain, yang semuanya itu memerlukan biaya-biaya, maka pengelolaannya memerlukan praktek-praktek manajemen dan prinsip-prinsip ekonomi. Sedangkan tingkatan tekniko ekonomis memerlukan kebijaksanaan sosio politis yang menciptakan suasana yang favourable agar tingkatan tekniko ekonomis dapat berfungsi.

Pembangunan di negeri kita berjalan demikian pesatnya. Kita tidak boleh kehilangan waktu barang sedetikpun. Alangkah sayangnya bilamana tingkatan sosio politis dari masalah-masalah kesehatan nasional lepas begitu saja dari perhatian para negarawan dan ahli-ahli strategi di negara kita.

Berikut ini akan saya bahas peranan profesi kedokteran ditinjau dari aspek ekonomi, sosial budaya dan politis.

TINJAUAN DARI SEGI FILOSOFINYA

Dalam garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR telah dinyatakan, bahwa tujuan pokok dari pembangunan nasional kita adalah menciptakan masyarakat yang maju, adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Dalam hubungan ini pembangunan nasional dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah atau kepuasan batiniah saja, melainkan keselarasan dan seimbangan antara keduanya. Pembangunan dilaksanakan merata di seluruh tanah air, bukan hanya untuk golongan atau sebagian masyarakat, tetapi untuk seluruh masyarakat kita yang harus benar-benar dirasakan oleh seluruh rakyat sebagai perbaikan tingkat kehidupan. Singkatnya, kehidupan manusia dan masyarakat yang serba selaras adalah tujuan akhir pembangunan nasional kita.

Dalam kutipan GBHN tersebut di atas akan saya garis bawahi tiga pokok cita-cita yaitu: kemajuan lahiriah, kepuasan batiniah dan kehidupan manusia dan masyarakat yang serba selaras. Secara konkrit kemajuan lahiriah tentunya mencakup pengertian bahwa manusia itu mencapai kemajuan dalam usaha memenuhi kebutuhan-kebutuhan lahir yaitu: dapat cukup memperoleh makanan yang memenuhi syarat-syarat gizi, yaitu cukup kalori, protein, vitamin dan mineral; cukup pakaian dan rumah tempat tinggal yang dapat melindungi keluarga dari kekuatan-kekuatan alam, misalnya panas, hujan, dingin dan angin buruk; menempati lingkungan hidup yang bersih, indah dan nyaman. Gambaran manusia seperti terbayang di atas dilihat dari kacamata dunia kesehatan adalah gambaran manusia yang hidup sehat jasmani.

Kepuasan batiniah tentunya mencakup pengertian keinginan untuk bebas dari segala macam penderitaan dan ketakutan, kesempatan yang luas untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan intelektual, kepercayaan agama, dan lain-lain. Gambaran keadaan jiwa semacam itu dilihat dari kacamata dunia kesehatan merupakan keadaan sehat rokhani. Keadaan sehat jasmani dan rokhani sebenarnya adalah selaras dengan naluri hidup manusia yaitu bahwa manusia itu pada dasarnya ingin hidup lama di dunia dan bebas dari ketakutan akan mati pada usia muda.

Dengan uraian di atas jelas kiranya bahwa apa yang menjadi cita-cita program dunia kesehatan telah tercakup dalam cita-cita akhir tujuan pembangunan nasional kita. Dengan lain perkataan dapat kiranya dikemukakan bahwa filosofi tentang keadaan sehat yang didefinisikan sebagai:

"Health is a state of complete physical, mental and social well being, and not merely the absence of disease or infirmity," adalah juga menjadi tujuan dari pembangunan nasional yang telah digariskan oleh MPR.

PROGRAM KESEHATAN DAPAT MEMBANTU KEMAJUAN BIDANG EKONOMI

Kemiskinan merupakan salah satu masalah kompleks dalam suatu negara yang sedang berkembang dan merupakan sasaran pokok bagi pemecahan masalah ekonomi dewasa ini. Tujuan pokok untuk memecahkan masalah kemiskinan ini adalah mendapatkan cara untuk meninggikan produksi, baik pertanian maupun industri sehingga barang-barang hasil produksi tersebut dapat memenuhi kebutuhan konsumsi umum secara merata, sampai pada tingkat masyarakat dengan tingkat ekonomi rendah. Untuk mencapai tujuan itu dilakukan bermacam-macam usaha diantaranya ialah menggiatkan penggalian sumber-sumber nasional yang telah diketahui, mencari sumber-sumber alam yang baru, usaha untuk mengumpulkan modal, perluasan perdagangan dan lain-lain. Hal-hal tersebut di atas memerlukan tenaga kerja yang efektif, baik buruh maupun manager, di mana tenaga manusia tersebut harus mempunyai aktivitas yang tinggi baik fisik maupun mental. Kemajuan tidak dapat terjadi di mana terdapat tenaga manusia yang lemah. Dalam hal melawan kemiskinan ilmu kesehatan menyumbangkan diri untuk menjaga efektivitas tenaga manusia, melalui pemberantasan penyakit menular. Sebagai contoh yang dramatis adalah dengan terberantasnya penyakit malaria di daerah tropis mempunyai arti bahwa tenaga kerja di sini menjadi lebih baik dalam mengatasi tantangan-tantangan alam ataupun masyarakat sendiri. Sumber tenaga manusia yang diperoleh di negara yang bersangkutan menjadi lebih tangguh dan bukan lagi tenaga kerja yang pucat, lemah dan tak bertenaga karena mengidap penyakit kronis malaria.

Aspek ekonomis yang lain, selain dari peningkatan efektivitas tenaga kerja ialah penghematan anggaran belanja negara. Dengan terberantasnya penyakit-penyakit menular seperti malaria, kholera, disentri, cacar, tbc dan lain-lain berarti jumlah penderita berkurang atau di negara-negara maju malahan hilang sama sekali. Hal ini berarti bahwa biaya perawatan

dan pembelian obat-obatan yang dikeluarkan untuk mengobati individu yang terkena penyakit tersebut dapat dihemat. Tidaklah terlalu sulit untuk dipahami bahwa biaya pengobatan lebih mahal dari pencegahan. Sebagai contoh, biaya suntikan cacar 3 tahun sekali lebih murah dari biaya untuk mengobati wabah cacar. Bilamana dengan suatu program pemberantasan suatu penyakit misalnya malaria dapat dimusnahkan, maka jelas bahwa untuk masa-masa selanjutnya negara tidak perlu lagi mengeluarkan biaya untuk mengobati wabah malaria. Di negara-negara yang sudah maju problem penyakit menular telah diatasi, sehingga negara tidak usah lagi mengeluarkan biaya yang sebenarnya tidak perlu dikeluarkan.

Aspek lain dari program kesehatan ditinjau dari segi ekonomi adalah sehubungan dengan masalah peledakan penduduk. Pembangunan akan dirasakan sebagai kemajuan bilamana pembangunan itu mampu meningkatkan secara merata kebutuhan-kebutuhan masyarakat modern. Sementara pembangunan berusaha menaikkan produksi, sementara itu jumlah penduduk makin meningkat. Meningkatnya jumlah penduduk itu disebabkan karena terjadinya kelahiran-kelahiran baru dan juga karena dengan proses pembangunan itu sendiri tercipta makanan yang lebih baik, lingkungan hidup yang lebih sehat, fasilitas kesehatan yang lebih baik, dan kesemuanya ini menurunkan angka-angka kematian. Kebutuhan yang harus dipenuhi untuk para konsumen baru ini meningkat lebih cepat dari kemampuan untuk meningkatkan produksi. Oleh karena itu untuk suatu periode tertentu jumlah penduduk harus dipertahankan sehingga terjadi keseimbangan dengan kenaikan produksi. Program untuk melawan peledakan penduduk adalah merendahkan tingkat kelahiran. Peranan program kesehatan dalam merendahkan tingkat kelahiran adalah sentral.

Ilmu dasar untuk penyusunan program pembatasan kelahiran adalah hasil dari penyelidikan dalam bidang reproduksi manusia yang dilakukan di sekolah-sekolah kedokteran dan penyelidikan lapangan yang ditunjuk untuk aplikasi secara praktis pada masyarakat. Hasil dari penyelidikan itu adalah dipraktekkannya pemakaian IUD, tablet-tablet hormon, teknik-teknik pembedahan untuk pembatasan kelahiran. Pelaksanaan metoda-metoda seperti itu memerlukan organisasi staf kesehatan yang efektif dan adekwat di

bawah pengawasan medis yang meluas ke dalam tiap lapisan masyarakat. Demikianlah dalam menunjang tercapainya tujuan-tujuan pembangunan, program kesehatan mempunyai aspek ekonomis dalam bentuk meningkatkan efektivitas tenaga kerja, penghematan anggaran belanja dan pembatasan peledakan penduduk.

ASPEK SOSIAL BUDAYA DARI PROGRAM KESEHATAN

Dikatakan bahwa separuh dari penduduk dunia pergi ke tempat tidur pada malam hari dengan perut lapar. Malnutrition tersebar luas di seluruh negara yang sedang berkembang. Persoalan malnutrition bersumber pada dua penyebab yaitu kekurangan secara kuantitatif di mana seluruh jumlah kalori yang dimakan sangat kurang, dan kekurangan secara kualitatif di mana salah satu atau beberapa elemen tertentu dalam makanan berkurang.

Pemecahan masalah kekurangan secara kuantitatif mencakup semua aspek esensiil dari struktur ekonomi dan sosial, dan tergantung dari keberhasilan menaikkan produksi bahan pangan dan perbaikan sistem distribusi. Di samping faktor kuantitatif, malnutrition juga disebabkan kekurangan dalam kualitas bahan makanan. Yang paling serius adalah kekurangan protein secara luas, menyebabkan bayi dan anak-anak menderita penyakit yang dinamakan kwashiorkor. Penyebab defisiensi protein (kekurangan protein) ini sebagian disebabkan oleh karena penduduk tidak mampu membeli bahan makanan yang kaya akan protein, sebagian lagi karena faktor sosial budaya penduduk dalam hal memilih macam makanan. Sebagai contoh, misalnya kebudayaan yang melarang anak-anak makan ikan sebab nanti cacangan. Padahal ikan mengandung protein yang dibutuhkan oleh bayi dan anak-anak.

Kebudayaan menyusun makanan dengan prinsip asal kenyang tanpa memperhitungkan elemen-elemen yang menyusun makanan tersebut, misalnya makan nasi dengan lauk pauk kerupuk yang dibuat juga dari nasi. Contoh lain adalah kebudayaan makanan di daerah Kabupaten Kefamenanu perbatasan Nusa Tenggara Timur (NTT) dengan Timor Timur (Tim Tim), sewaktu penulis bertugas di sana, menunjukkan hal-hal yang menarik. Makanan pokok

penduduk pedesaan adalah jagung yang dibakar disimpan dalam bumbung bambu. Jagung ini dimakan bersama-sama dengan sedikit sayuran, misalnya daun singkong dan sambal. Jelas menu hidangan seperti ini kekurangan protein sehingga banyak menyebabkan malnutrition dan dalam bentuk yang berat adalah kwashiorkor. Padahal bila kita lihat potensi bahan makanan adalah cukup. Di samping jagung dan ubi kayu, penduduk rata-rata mempunyai peliharaan sapi dan babi. Di desa Eban misalnya, pada musim buah banyak dihasilkan jambu, jeruk dan apel. Kelebihan dari produksi apel karena sulitnya transport, sampai pada musim buah sangat melimpah, bukannya dijadikan makanan penduduk tetapi dijadikan makanan babi. Jadi kebudayaan cara menyusun menu yang salah dapat terjadi pada daerah-daerah yang justru sebenarnya potensi memiliki bahan-bahan makanan yang mencukupi kebutuhan gizi. Problemanya adalah problem sosial masalah kebudayaan menu.

Dalam masalah kelaparan ini ilmu kesehatan terutama berperan dalam perbaikan kualitas makanan. Kwashiorkor memang merupakan masalah dunia yang berat. Asal dan perjalanan penyakit ini dapat diketahui dengan riset klinis dan laboratorium. Riset di lapangan dapat menentukan defisiensi spesifik dari makanan golongan penduduk di suatu daerah. Dan kekurangan ini dapat dikoreksi dengan modifikasi distribusi dan penggunaannya oleh penduduk di daerah tadi. Program kesehatan dengan bekal pengetahuannya tentang kualitas makanan harus meningkatkan peranannya dalam perencanaan nasional tentang program pertanian dan perdagangan yang berhubungan dengan pemberian makanan yang bermutu kepada penduduk. Kemudian makanan itu diproduksi dan didistribusikan melalui saluran-saluran perdagangan. Lebih lanjut melalui program pendidikan kesehatan, penduduk dapat diubah kebudayaannya dalam hal menyusun makanannya.

Pada permulaan dari analisa ini telah dikemukakan bahwa pemberantasan penyakit bernilai sebagai penghematan dilihat dari segi ekonomi. Tetapi penyakit bukanlah hanya merupakan beban ekonomi saja, tetapi malahan juga merupakan beban sosial yang parah.

Tujuan pembangunan selaras dengan naluri hidup tiap manusia sebenarnya ialah mencari taraf kesejahteraan hidup yang setinggi-tingginya, keinginan untuk bebas dari segala macam penderitaan dan ketakutan akan mati

muda. Program kesehatan secara dramatis telah mendemonstrasikan kekuatannya untuk membasmi sejumlah penyakit menular seperti cacar, malaria, kolera, disentri dan lain-lain yang secara historis merupakan persoalan yang menjadi beban ekonomi dan sosial yang besar.

Dilihat dari disiplin keilmuan, ilmu kedokteran mengajarkan pada suatu tradisi untuk menjunjung tinggi keluhuran. Ia adalah disiplin intelektual yang melatih murid-muridnya untuk menyelesaikan persoalan-persoalan pembedahan di kamar operasi, sampai pada masalah pemberantasan malaria di rawa-rawa dan di hutan-hutan. Ilmu kedokteran mengajarkan seorang dengan sumpah Hippocratesnya, untuk menolak menghormati sesuatu jika penghormatan itu harus diberikan dalam hubungan jawaban terhadap tekanan-tekanan. Ia menuangkan pengharganya kepada sesuatu yang luhur, singkatnya dalam bidang mental spirituil ilmu kesehatan meletakkan dasar yang kuat pada tujuan-tujuan kemanusiaan, pada perjuangan yang terus-menerus untuk keseluruhan dan pada aplikasi ilmu pengetahuan untuk persoalan-persoalan yang memerlukan pemecahan segera.

ASPEK POLITIK DARI PROGRAM KESEHATAN

Ilmu kedokteran telah menarik pikiran dan semangat pemuda-pemudi dari suatu bangsa seringkali pemuda-pemudi terbaik. Sebagai ahli dalam bidang kesehatan, mereka merupakan sebagian terpenting dari elite intelektual dan akan mempunyai pengaruh di luar bidang kesehatan. Dalam bidang politik ilmu kedokteran menyumbangkan lahirnya pemimpin-pemimpin nasional. Banyak pemimpin politik dalam negara yang sedang berkembang adalah sarjana kesehatan. Tidaklah dapat dilupakan peranan dr. Sutomo, dr. Wahidin Sudirohusodo, dr. Tjipto Mangunkusumo dalam perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia.

Dalam hubungan internasional banyak negara-negara berkembang menolak persekutuan politik, walaupun mereka tidak menolak pada teknologi, ekonomi, ataupun bahasa dari bangsa-bangsa Barat. Sehubungan dengan itu pada tingkat pendidikan tinggi, termasuk pendidikan kesehatan, suatu negara yang sedang berkembang mempunyai dua pilihan. Ia dapat mengirimkan

mahasiswa-mahasiswanya ke luar negeri atau membangun pendidikan tinggi sendiri. Kebanyakan memilih yang terakhir. Hal tersebut adalah wajar, karena dengan itu negara yang sedang berkembang mencoba membangun identitas nasionalnya untuk menciptakan "top leadership"-nya sendiri. Oleh karena itu dibangun fakultas-fakultas baru sebagai suatu bagian dari gerakan pembangunan nasional. Beberapa program kesehatan dari negara tropis juga melancarkan seleksi terhadap bantuan sarjana kedokteran Barat yang akan bekerja di negara tersebut. Mereka harus menempuh ujian nasional untuk mendapat izin kerja oleh karena masalah penyakit adalah masalah setempat. Sarjana-sarjana kedokteran dari negeri Barat tidak atau kurang berpengalaman dalam menangani masalah penyakit daerah tropis, antara lain karena perbedaan iklim. Program tersebut menunjang bidang politik internasional dalam hal mempertinggi harga diri suatu bangsa.

Kemajuan suatu bangsa sering diukur dengan standard ekonomi seperti GNP atau pendapatan per kapita. Dalam masyarakat dokter di dunia juga dipakai ukuran-ukuran populer seperti: "Apakah di negeri tuan masih ada penyakit cacar, syphilis atau kolera? Apakah di negeri tuan telah dapat dilakukan operasi jantung atau pencangkokan ginjal?". Ukuran-ukuran populer semacam ini sering kita dengar pada pembicaraan dokter-dokter dalam pertemuan internasional. Dan dokter yang datang dari negeri di mana operasi jantung belum dapat dilakukan memberi gambaran tentang keterbelakangan negerinya. Adalah suatu penurunan martabat bangsa bilamana seseorang yang turun di airport harus disemprot dulu dengan obat-obat pembunuh penyakit menular karena ia berasal dari negara yang dianggap "gudang penyakit".

PENUTUP

Dari uraian di atas kiranya menjadi jelas, bahwa masalah program kesehatan di dalam kerangka strategi pembangunan nasional adalah merupakan hal yang cukup penting untuk dilewatkan begitu saja oleh para negarawan dan para ahli strategi pembangunan. Ia tidak hanya sekedar merupakan persoalan bidang kedokteran semata-mata tetapi merupakan faktor yang juga sangat menentukan di dalam usaha menunjang proses pembangunan, baik di bidang ekonomi, sosial budaya maupun politik. Singkatnya, aktivitas profesi kedokteran melalui program kesehatan merupakan tambahan percepatan dalam proses akselerasi modernisasi.

MASALAH POLA INDUSTRI, SEKURITI DAN INDEPENDENSI EKONOMI NASIONAL

Daoed Joesoef

POLA INDUSTRI DAN TAMBAHAN NILAI

Di dalam usaha mengindustrikan ekonomi kita, dewasa ini banyak sekali perhatian dicurahkan kepada pola yang bersifat "padat kerja". REPELITA II juga dengan tegas menyatakan bahwa ia menitik-beratkan proyek-proyek industri yang menggunakan lebih banyak tenaga manusia .relatif terhadap modal.

Dengan mendahulukan sektor-sektor penyedot tenaga kerja terbesar di dalam proses industrialisasi, atau dengan perkataan lain, dengan menerapkan apa yang secara populer disebut sebagai "model Hong Kong", berarti industrialisasi ditujukan untuk mengabdikan kepentingan sosial. Bukankah tujuan industri di sesuatu ekonomi memberikan kesempatan kerja yang sebanyak-banyaknya kepada manusia? Dan melalui kesempatan kerja itu, .menaikkan pendapatan?

Memang benar masalah kesempatan kerja atau, kebalikan dari itu, masalah pengangguran, merupakan masalah sosial yang harus ditanggulangi oleh aktivitas industriil, jadi oleh bidang ekonomi. Pada setiap waktu, baik di waktu damai maupun di waktu perang, bidang ekonomi sangat peka terhadap keributan-keributan sosial, terutama bila ia bersumber pada masalah pengangguran. Tambahan lagi bukankah keseimbangan sosial di sesuatu masyarakat dalam dirinya merupakan salah satu bagian penting dari kesehatan bangsa. Sesuatu bangsa, walaupun ekonominya telah maju, tetapi bila di dalam tubuhnya terdapat kepincangan sosial, berarti sangat peka, terutama di bidang ekonominya itu.

Namun hendaknya disadari bahwa proyek industri yang bersifat padat kerja tidak memberikan "tambahan nilai" (value added) yang berarti, lebih-lebih bila proyek itu dengan sengaja ditujukan untuk memperkerjakan tenaga kerja murah yang tidak berkecakapan tinggi (unskilled labour). Jadi pola industri seperti ini di dalam jangka panjang tidak terlalu membantu memperkuat "posisi penawaran" (bargaining position) kita terhadap luar negeri dan karenanya, tidak terlalu efektif bagi usaha kita memperbaiki "dasar penukaran" (terms of trade) kita terhadap luar negeri. Tambahan pula ia tidak memberikan sumbangan yang berarti bagi perkembangan teknologi, yaitu jenis perkembangan yang secara esensiil telah membentuk satu "ekonomi dunia" di mana ekonomi kita berada. Kecuali bila pola padat kerja itu diterapkan secara besar-besaran di bidang pembuatan prasarana industri yang sangat menentukan perkembangan ekonomi di masa depan, seperti pembuatan waduk bertujuan ganda (sekalius untuk irigasi dan pembangkitan tenaga listrik), jalan raya pokok, terowongan ataupun jembatan yang membuka daerah-daerah produktif yang selama ini tertutup ataupun terpencil, seperti yang dilakukan secara sadar dan sistematis oleh RRC. Hal ini berarti mengesampingkan azas efisiensi ekonomi sekarang demi efektivitas ekonomi di masa depan dikawinkan dengan pemecahan masalah sosial sekarang.

Selanjutnya yang perlu disadari adalah bahwa bila proses industrialisasi tidak terlalu menimbulkan "tambahan nilai" maka, berdasarkan tingkat konsumsi yang berlaku, pendapatan nasional tidak terlalu memberikan sisa yang cukup, baik untuk re-investasi atas kekuatan sendiri, maupun untuk mendukung aksi-aksi ekonomi lainnya yang ditujukan ke arah kepentingan sekuriti nasional. Akibatnya, untuk memungkinkan re-investasi ataupun investasi baru, kita harus meminjam lagi untuk kesekian kalinya, yang berarti menjadi semakin tergantung kepada luar negeri, menjadi semakin peka karena struktur ekonomi tidak berubah secara berarti dan semakin memperlemah bidang sekuriti bangsa.

Kalau di atas tadi diingatkan perlunya perhatian atas masalah sekuriti nasional, bukanlah harus berarti betapa perlunya disisihkan sebagian dari pendapatan nasional untuk investasi di dalam industri militer, seperti pabrik senjata, pembuatan kubu pertahanan dan alat-alat berperang lainnya. Azas sekuriti di sini diketengahkan semata-mata untuk

mengingatkan bahwa kalau usaha menaikkan tingkat kemakmuran memerlukan adanya sekuriti, namun kemakmuran yang diciptakan oleh usaha pembangunan itu tidak dengan sendirinya dapat menciptakan sekuriti. Maka itu di dalam memikirkan pola-pola industri seharusnya tidak dilupakan usaha-usaha yang semenjak sekarang ini sudah harus dilakukan ke arah memperbesar ketidak-tergantungan (independensi) ekonomi nasional dan "kemampuan" (self-reliance) di dalam jangka panjang. Independensi ekonomi yang absolut memang tidak mungkin. Dengan independensi seharusnya diartikan sebagai usaha "mengurangi ketergantungan yang tidak seimbang" di bidang ekonomi di dalam ekonomi dunia yang sudah menjadi semakin interdependen. Usaha ini penting berhubung "ekonomi" juga merupakan "senjata" di dalam hubungan internasional, baik di masa damai dan lebih-lebih di masa perang.

SENJATA EKONOMI DAN SEKURITI

Bila ekonomi ditanggapi sebagai "senjata", atau kebalikannya sebagai "perisai", maka dapat dibayangkan betapa ia bersifat langsung maupun tidak langsung. Berhubung terbatasnya ruangan, tidak akan dibahas di sini peranan potensiil senjata ekonomi dalam perspektif aksi ekonomi langsung. Lagi pula aksi seperti ini ternyata pada umumnya kurang menentukan, sedikitnya di dalam jangka pendek, kecuali bila penerapannya didukung oleh satu kondisi politik-strategis yang cukup masak seperti halnya "senjata minyak Arab" baru-baru ini. Sebaliknya di dalam jangka panjang senjata ekonomi merupakan alat transformasi dan sivilisasi teknik yang ampuh, jadi merupakan alat aksi yang sama pentingnya dengan aksi revolusioner. Hal ini membawa kita ke pemikiran bahwa senjata ekonomi berhubungan dengan bidang aksi tidak langsung yang kiranya layak dijajaki.

Jika kita mengambil analogi dengan definisi strategi tidak-langsung di bidang militer, yaitu aksi di mana elemen yang menentukan datang dari aksi-aksi yang bersifat non-militer, maka aksi-ekonomi tidak-langsung adalah tindakan di mana elemen-elemen yang menentukannya bersumber pada bidang-bidang yang lain dari bidang ekonomi. Definisi seperti ini mungkin kurang memuaskan karena ia berarti keharusan mengkaji semua aksi-aksi

yang berbeda dengan senjata ekonomi. Maka itu aksi-ekonomi tidak-langsung memerlukan definisi lain yang lebih tepat. Pada tingkat pertama kiranya dapat dikatakan bahwa dengan itu dimaksudkan aksi yang menimbulkan akibat-akibat yang gawat dan kadangkala menentukan sekali di bidang ekonomi melalui peralatan yang bersifat non-ekonomi. Bila demikian dapat dibayangkan berbagai kategori aksi-ekonomi tidak-langsung, seperti: kegaduhan sosial (pemogokan, demonstrasi), blokade militer, pemboman, perang subversif (desas-desus), perang gerilya, perang total dan lain-lain lagi termasuk berbagai macam kategori intermediair. Pada azasnya ekonomi lawan yang menjadi sasaran, tetapi diserang secara tidak langsung.

Jadi bila ekonomi sulit berperan sebagai alat aksi ofensif, kecuali dalam jangka panjang, ia sebaliknya merupakan bidang yang peka dan rawan dan yang mudah dicapai oleh peralatan non-ekonomi daripada peralatan ekonomi. Maka bila dilihat dari sudut sekuriti dan melalui kacamata defensif, kiranya dapat dikatakan bahwa ekonomi merupakan medan aksi yang sangat peka dan yang secara relatif : mudah dikacau-balaukan melalui peralatan serta cara tidak langsung. Kekacauan ekonomi tersebut pada gilirannya terang berakibat melemahnya struktur sosial dan merosotnya, walaupun tidak kehancuran total, moral masyarakat. Jadi pada tingkat terakhir, bukan lagi ekonomi yang runtuh, tetapi keseluruhan negara dan atau masyarakat itu sendiri.

Bila di atas reruntuhan tersebut pihak lawan, yang melancarkan aksi tidak-langsung tadi, lalu membangun satu negara dan masyarakat baru berdasarkan nilai-nilai yang asing bagi masyarakat lama yang runtuh tadi, maka kiranya dapat dikatakan bahwa yang dimaksudkan dengan "sekuriti" adalah kesanggupan suatu negara, bangsa dan atau masyarakat untuk hidup, berkembang dan menikmati perkembangan itu sesuai dengan kebudayaan serta nilai dan pandangan hidupnya sendiri. Dengan definisi yang luas ini berarti bahwa masalah sekuriti secara implisit meliputi ancaman tidak hanya dari luar tetapi juga dari dalam. Selanjutnya ia dapat diartikan pula bahwa kebutuhan terhadap adanya sekuriti tidak terpenuhi apabila untuk melindungi dirinya dari kehancuran fisik, negara, bangsa atau masyarakat yang bersangkutan

terpaksa mengorbankan nilai-nilai yang dihayatinya selama ini dan meng-gantinya dengan nilai-nilai yang disodorkan secara paksa oleh negara-bangsa (nation-state) lain.

Maka bila kita membatasi diri pada bidang ekonomi dan pembangunannya dilihat dari sudut sekuriti dan dari kacamata defensif (ketahanan nasional), kiranya kita perlukan satu ekonomi nasional yang relatif kurang rawan terhadap gangguan dari bidang lain dan kurang peka terhadap gangguan dari luar. Ekonomi seperti ini kiranya adalah satu ekonomi yang relatif maju secara teknologis dan yang relatif independen di tengah-tengah ekonomi dunia yang secara esensiil bersifat interdependen. Sejauh proses industrialisasi diperlakukan sebagai alat pembangunan ekonomi yang dapat memenuhi kebutuhan sekuriti, maka pola industri padat kerja kiranya tidak dapat dipegang sebagai satu-satunya azas strategi industri, walaupun untuk jangka pendek. Bila pola seperti ini yang dipakai sebagai azas penuntun dalam jangka panjang terang ia akan meratakan jalan ke arah terbentuknya satu ekonomi nasional yang terlalu rawan berhadapan dengan tekanan dari luar walaupun barangkali tidak terlalu peka terhadap gejala sosial di dalam negeri.

Berhubung dengan apa yang telah diuraikan di atas, strategi industri dewasa ini perlu ditujukan ke arah terciptanya satu ekonomi nasional yang relatif independen dengan kadar kerawanan dan kepekaan yang minimum, yang fundasinya perlu diletakkan dari semenjak sekarang sebab untuk ini diperlukan satu proses berjangka panjang. Imperatif (tuntutan) industriil seperti ini memerlukan peninjauan yang cermat mengenai: lingkungan industriil, konsepsinya, harganya, dan berdasarkan semua itu, tindakan-tindakan yang perlu diambil guna melancarkan usaha mengindustrikan ekonomi kita.

LINGKUNGAN INDUSTRIIL

Lingkungan industriil adalah keseluruhan peristiwa (fakta) yang penampilan dan kecenderungannya mengkondisikan pertumbuhan industri. Dipandang dari pengertian ini dapat dibedakan antara kondisi internasional dan

nasional. Di ruang lingkup internasional semakin kelihatan kecenderungan perpindahan industri pembuatan barang ke arah Dunia Ketiga. Ekonomi industri maju yang merupakan sepertiga bagian dari dunia, sebagai akibat desakan ekonomi dan sosial dari dalam yang semakin menekan, terpaksa bergerak ke arah masa post-industri dan karenanya semakin menggeserkan industri pembuatan barang kepada negara-negara miskin yang terletak di bumi belahan Selatan. Dengan perkataan lain, dalam ekonomi dunia yang semakin tumbuh ini, ada kecenderungan bahwa ekonomi industri yang sudah maju akan mengekspor lebih banyak usaha industri pembuatan barang daripada mengekspor barangnya itu sendiri, terutama industri klasik seperti industri besi-baja, kimia dan industri ringan. Sebaliknya usaha industri yang mereka pertahankan untuk diusahakan sendiri adalah produksi barang dan jasa yang berhubungan dengan pendidikan, kebudayaan, santai (leisure) transport dan urbanisme, demi melayani permintaan dalam negeri yang polanya sesuai dengan yang dituntut oleh penghidupan modern berpendapatan tinggi.

Bila kondisi internasional secara potensiil dapat dikatakan menguntungkan (favourable) bagi hasrat kita untuk membangun sektor industri domestik, dalam artian arus "angin" industrialisasi searah dengan yang kita kehendaki, tidak demikian halnya dengan kondisi industrialisasi nasional. Di satu pihak jiwa dan sektor bisnis domestik masih terbelakang, sedangkan pada umumnya sesuatu perusahaan asing ataupun internasional besar kemungkinannya akan datang ke sesuatu negara sedang berkembang dan meminta izin berusaha di situ apabila negara yang bersangkutan justru sudah memiliki jiwa dan sektor bisnis domestik yang hidup. Di lain pihak negara kita masih sangat kekurangan tenaga teknis menengah yang sangat diperlukan bagi kelancaran jalannya sesuatu usaha industri di bidang apapun, terutama industri pembuatan jenis barang yang paling mutakhir ataupun yang menyangkut-pautkan elektronika.

KONSEP INDUSTRIALISASI

Sejauh mengenai konsep, dapat dilihat dari tiga sudut: makro, mikro dan strategis. Konsep menjadi penting karena usaha mengindustrikan ekonomi secara implisit menyangkut masalah investasi dan pembiayaan. Apabila kita

berbicara tentang investasi dan pembiayaan kita harus menyinggung proyek: cara penggambarannya, cara penyajiannya kepada masyarakat, pendiriannya dan operasinya. Masalah garis besar pola dan kebijaksanaan investasi dianggap penting berhubung kedua hal itu menentukan dasar-dasar pemilihan, penggambaran, pendirian dan pelaksanaan proyek-proyek.

Di dalam meneliti konsep dari sudut makro, kiranya perlu disadari adanya perbedaan yang fundamental di dalam orientasi dan prioritas yang timbul dari kebijakan pengembangan sumber-sumber, tergantung pada, (i) apakah pengembangan tersebut didorong oleh pertimbangan kesempatan kerja dan penghasilan devisa sebagai bagian keseluruhan tujuan-tujuan pembangunan ataukah, (ii) oleh hasrat menggali sumber bahan baku dan mentah semata-mata. Perbedaan ini tetap ada terlepas dari soal apakah yang menjadi pengusahnya adalah orang asing, multinational corporation (MNC), swasta nasional ataukah pemerintah nasional.

Apabila pengembangan sumber didorong oleh pertimbangan yang kedua dari yang disebut di atas, maka bentuk yang khas dari proyek yang bersangkutan adalah apa yang lazim disebut sebagai "colonial enclave": maskapai pertambangan, penebangan kayu ataupun tanaman ekspor. Usaha ini tumbuh dan berkembang seorang diri, tanpa memikirkan (perkembangan) keadaan sekitarnya. Pola pengembangan seperti ini disebut menurut konsep "perkembangan indifferensiil".

Apabila pengembangan sumber didasarkan pada motif pertama, bentuknya yang ideal adalah proyek pembangunan wilayah yang menyeluruh dan bertujuan ganda (multipurpose, integrated area development), yang ditujukan ke arah eksploitasi keseluruhan sumber yang tersedia di wilayah yang bersangkutan dalam rangka menaikkan secara maksimal tingkat kehidupan penduduk di situ. Maka sebagai keseluruhan usaha ini berupa berbagai ragam proyek yang saling menunjang, yang intinya mungkin saja berupa proyek eksploitasi sumber dalam bentuk pertambangan, penebangan kayu ataupun perkebunan. Tetapi terhadap proyek inti tersebut dikaitkan secara eksplisit, dan diperlakukan sebagai bagiannya yang integral, pembangunan dari sumber-sumber kehidupan lainnya, satu dan lain guna memungkinkan penduduk setempat memperoleh berbagai macam sumber penghasilan. Jadi proyek seperti ini

tidak hanya menyangkut urusan penyewaan sumber-sumber alam dan suplai tenaga kerja murah tetapi juga urusan merubah kehidupan ekonomi sesuatu wilayah dan preservasi keseimbangan sosial. Dengan begini lebih terjamin kelak bahwa dari bidang sosial tidak akan datang gangguan terhadap bidang ekonomi berhubung manusia-manusia setempat diikuti-sertakan sebagai "peserta" yang aktif di dalam proses pembangunan industri dan tidak hanya sebagai "penonton" yang pasif. Dengan begini terciptalah suatu hubungan yang lestari antara bidang ekonomi dan bidang sosial, terutama pada tingkat daerah dan melalui kelestarian ini dapat lebih diharapkan terciptanya ketenangan politik pada tingkat nasional. Apabila pola industrialisasi seperti ini yang diterapkan maka ia dilandaskan atas konsep "pertumbuhan organik", artinya pertumbuhan sesuatu bagian dari sistem bertanggung jawab atas pertumbuhan bagian-bagian lainnya atau, dengan perkataan lain, pertumbuhan bagian-bagian dari satu sistem tergantung dari pertumbuhan ataupun ketidak-tumbuhan dari bagian yang lainnya.

Sejauh usaha mengindustrikan ekonomi kita memerlukan pemasukan usaha industri asing dan atau pemindahan teknologi dari luar, maka konsep pola dan mekanisme industri perlu pula ditinjau dari sudut mikro. Sebab dalam hal ini kiranya tidak dapat lagi dianggap cukup, bila pemindahan itu berupa sekedar impor pabrik, lengkap dengan "kunci" dan "know how"-nya sekali. Di samping ini semua masih harus diperhatikan pula kepastian faktor "show how", yaitu pengajaran dan latihan bagaimana menggunakan peralatan pabrik yang ada secara seharusnya selama satu jangka waktu tertentu: dari enam bulan sampai tiga atau lima tahun, tergantung pada jenis industri dan tingkat teknologi yang bersangkutan. Sehubungan dengan faktor ini ada baiknya diketahui konsep yang diterapkan di berbagai negara Afrika, terutama Aljazair. Adapun pemikiran yang dikandung oleh konsep negara-negara tersebut adalah bagaimana menguasai teknologi yang mengintegrir secara sistematis keseluruhan proses produksi dari awal sampai akhir. Untuk industri baja, misalnya, Aljazair meminta supaya mas-kapai asing, yang menurut kontrak harus membangun pabrik itu, melaksanakan kewajiban-kewajiban seperti berikut: membina staf pimpinan, teknisi dan buruh yang dipekerjakan semata-mata dari kalangan warga Aljazair,

membuat supaya produksi berjalan sesuai dengan yang direncanakan dan mengadakan kontrak-kontrak penjualan hasil produksi. Selanjutnya kontraktor asing itu masih harus menjamin kesatuan proses produksi baja yang bersangkutan terhadap resiko kerusakan teknik atau resiko kemunduran penjualan di pasaran internasional, selama jangka waktu dua puluh tahun.

Di samping ini pada tingkat mikro perlu pula ditinjau secara mendalam, satu demi satu menurut keadaan (case) atau menurut proyek, kepalsuan ide yang sepintas lalu kelihatannya murni (innocent), yaitu konsep-konsep industrialisasi melalui substitusi impor dan perlunya perlindungan (proteksi) bagi industri muda yang baru tumbuh. Bila konsep pertama tersebut dilaksanakan, memang kurang menghadapi masalah penciptaan permintaan (pasaran). Tetapi masalah yang perlu dipikirkan dalam hal ini adalah apakah pola permintaan yang ada, sebagaimana yang terlihat dalam komposisi impor yang berlaku, benar-benar mencerminkan preferensi mayoritas penduduk, ataukah sebenarnya hanya mewakili preferensi sebagian kecil saja (minoritas) penduduk yang tergolong pada lapisan berpendapatan tinggi, dan karenanya mengandung kemungkinan bahwa kelak pasaran domestik telah mencapai titik kejenuhannya jauh sebelum produksi komoditi yang bersangkutan mencapai titik optimum yang dibenarkan secara ekonomis.

Di pihak lain, kebijaksanaan proteksi sebagai alat mengindustrialisasi ekonomi nasional dapat saja menjadi sangat mahal, apabila dilaksanakan tanpa penelitian yang masak lebih dahulu. Berhubung dengan itu konsep dan alasan proteksi terhadap industri muda acapkali membuka kemungkinan terbentuknya struktur industri yang ditandai oleh kehadiran pabrik-pabrik yang bekerja dengan ongkos tinggi terus-menerus dan karenanya menjadi sangat peka terhadap perkembangan berbagai macam faktor dari luar. Bila demikian usaha mengindustrialisasi ekonomi bukannya memperkuat ketahanan ekonomi nasional, tetapi sebaliknya menyeret ekonomi semakin jauh dari tingkat "self-reliance" dan "independensi" ekonomi nasional.

Di dalam memilih pola industri perlu pula diperhitungkan faktor "kebebasan strategis". Dengan kebebasan seperti ini dimaksudkan besarnya kemungkinan yang kita punyai untuk merubah segala sesuatu yang

bekerja untuk keperluan damai menjadi segala sesuatu yang diperlukan untuk melayani kebutuhan pertahanan di masa perang, baik di dalam dimensi ruang maupun di dalam dimensi waktu. Bila untuk memperbesar kebebasan strategis itu industrialisasi dianggap sebagai faktor pendorong yang lebih kuat dari pertanian, maka kekuatan tersebut bukanlah terletak pada jumlah pabrik yang sanggup memproduksi dengan teknologi tinggi yang tersebar di seluruh penjuru tanah air, tetapi lebih banyak ditentukan oleh intensitas keterlibatan dan integrasi usaha pabrik tersebut ke dalam jaringan ekonomi nasional. Sifat dan komposisi usaha industri memang penting, tetapi dipandang dari sudut pembinaan ketahanan nasional masih jauh lebih penting lagi "kedalaman" usaha tersebut daripada "keluasannya". Kedalaman sebagaimana diukur dari sampai berapa jauh dan kukuh ia diintegrasikan dengan ekonomi nasional, sedangkan keluasannya sebagaimana diukur dari jumlah usaha industri yang terdapat di dalam negeri.

HARGA YANG HARUS DIBAYAR

Untuk setiap usaha yang ditujukan ke arah sesuatu keuntungan, apakah keuntungan itu dalam bentuk manfaat materiil ataupun manfaat spiritual, terpaut harga yang harus dibayar atau pengorbanan yang harus dilakukan. Dalam masalah yang menjadi pembahasan di sinipun, baik harga maupun pengorbanan tersebut tidak harus selalu berbentuk materi (uang), ia dapat saja dalam bentuk non-materi, seperti perasaan, kebiasaan hidup, keindahan alam.

Sejauh yang mengenai usaha mengindustrikan ekonomi, perlu diingat bahwa pada setiap pemilihan jenis dan pola industri serta teknologi yang erat berkaitan dengan itu, yang diperlukan tidak hanya menghitung keuntungan dan manfaat yang dapat ditarik dari proyek yang bersangkutan, tetapi sekaligus harus pula dinilai akibat-akibat atau konsekuensi sekunder yang ditimbulkannya di bidang-bidang ekologi, ekonomi, sosial dan politik.

Di bidang ekologi, misalnya, usaha industri klasik yang oleh negara maju secara berangsur-angsur dipindahkan ke negara-negara terbelakang, terbukti dalam dirinya mengandung pengotoran alam walaupun dengan intensitas yang berbeda-beda. Sebenarnya, terlepas dari industri klasik atau modern, perlu disadari bahwa setiap sivilisasi industrialisasi membawa akibat destruktif pada kemurnian alam: pengotoran, pencemaran keindahan, merusak pemandangan, keributan dan masih banyak lagi yang dapat disebut secara terperinci satu per satu.

Di bidang ekonomi, sebagai akibat masuknya usaha industri asing, dimensi dan sifat dunia usaha nasional menjadi otomatis berubah. Perubahan-perubahan ini semakin berat terasa untuk kita, bukan saja karena rupanya dahulu pihak perencana ekonomi tidak menyadarinya sehingga karenanya tidak memikirkan berbagai macam persiapan yang diperlukan guna menghadapinya, tetapi juga karena usaha industri asing itu pada umumnya berskala besar, dinamik, berpengalaman, biasa bekerja kompetitif dan beroperasi dengan cara-cara serba modern. Berhubung dengan ini, dan ditambah pula dengan persiapan-persiapan yang terlambat dari pihak perencana kita dan karena terlambat itu lalu bersifat tergesa-gesa dan kurang mendalam, kehadiran usaha industri asing yang seharusnya dapat berfungsi edukatif, kini lebih banyak dirasakan sebagai hantu destruktif, sedangkan persaingan yang dalam banyak hal bersifat tak seimbang lalu dicap sebagai tidak adil, sehingga masalahnya digeser dari bidang ekonomi ke arah bidang (doktrin) politik dan sosial.

Di bidang sosial, proses industrialisasi mengakibatkan kepenuh-sesakan, perubahan-perubahan maupun mutasi di tempat dan bidang tertentu serta perbedaan-perbedaan yang semakin menonjol, lebih-lebih bila proses tersebut diletakkan dalam rangka pembangunan ekonomi pada umumnya. Sebenarnya baik kepenuh-sesakan, perubahan maupun perbedaan berhubungan erat dengan ambivalensi dari proses pembangunan itu sendiri. Hal-hal tersebut tidak dapat dielakkan, namun bukan berarti tidak dapat dikurangi dan bukan pula berarti bahwa pembangunan itu sendiri tidak mungkin lebih di-humanisir. Tetapi anggapan bahwa usaha pembangunan, lebih-lebih bila pembangunan itu melalui proses industrialisasi, dapat dilakukan tanpa konsekuensi tersebut di atas, adalah satu ilusi. Sebab, untuk membangun

perlu perombakan dan pembaharuan, jadi perubahan dan mutasi, karena pembaharuan pada dasarnya adalah pembangunan itu sendiri. Dan dengan pembaharuan hendaknya dipahami bukan hanya perubahan di bidang bangunan, tetapi perubahan di bidang cara berpikir dan cara berbuat sesuatu. Perubahan-perubahan seperti ini, betapapun perlunya, terang merusak keseimbangan dan kepastian tradisional dalam diri perorangan ataupun kelompok perorangan, sesedikitnya pada tahap pertama yang dalam dirinya berupa tahap peralihan.

Di pihak lain, program pembangunan itu, yang berupa berbagai macam proyek industri dan bisnis, dalam dirinya merupakan tawaran dan kesempatan kerja. Tetapi kecepatan dan kesanggupan orang untuk menyambut (memberikan response terhadap) tawaran itu tidak sama, tergantung dari latar belakang pengalamannya, kecakapan teknisnya, keberaniannya mengambil resiko, inteligensinya dan bahkan intuisinya. Siapa yang lebih cekatan, lebih cerdas ataupun lebih cakap dalam meninjau ke depan, akan mendapat kesempatan lebih dahulu di dalam "tawaran pembangunan" itu. Berhubung dengan ini dapat saja perbedaan yang telah ada, baik di bidang pendapatan maupun di bidang pendidikan ataupun di bidang usaha, menjadi semakin menonjol dan perbedaan-perbedaan seperti ini mudah sekali 'dicap sebagai bertentangan dengan azas keadilan. Padahal tidak setiap perbedaan bertentangan dengan keadilan.

Kalaupun di sini diingatkan konsekuensi dan akibat proses industrialisasi, bukan berarti otomatis menganjurkan supaya proses seperti itu dihentikan saja. Pengajuan ini sekedar peringatan bahwa di dalam memikirkan dan mempolakan proses industrialisasi hendaknya tidak hanya dipikirkan bagaimana dapat memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dari kondisi industriil yang ada, tetapi sekaligus dipikirkan pula strategi untuk menekan serendah mungkin "harga" (ransom) yang harus kita bayar demi penikmatan manfaat industrialisasi itu. Di bidang ekologi, misalnya, dahulu mungkin sekali keindahan dan kebersihan alam terpaksa dikorbankan demi pendirian industri, tetapi sekarang pengotoran alam banyak sedikitnya sudah dapat dikuasai dan untuk keperluan ini beberapa negara industri maju di Eropa Barat dan Jepang, misalnya, sudah relatif maju. Maka

itu teknologi pencegah pengotoran alam sudah dapat diimpor bersamaan dengan teknologi pembuatan barang. Dengan begini usaha mengindustrikan ekonomi yang kita lakukan sekarang tidak perlu dan tidak harus berarti bahwa akan kita wariskan kepada generasi yang akan datang satu alam Indonesia yang sudah cacat, yang lebih kotor, lebih buruk dan lebih menyakkan.

TINDAKAN YANG DIPERLUKAN

Kalau di atas tadi ada dikatakan kecenderungan pergeseran industri pembuatan barang ke arah Dunia Ketiga, kiranya tidak boleh diartikan bahwa "dengan sendirinya" sebagian akan masuk ke Indonesia. Angka-angka terakhir di bidang penanaman modal asing (PMA) di sini malahan menunjukkan gerak yang menurun. Apakah usaha industri asing akan masuk atau tidak ke negeri kita terang merupakan fungsi dari banyak faktor. Salah satu diantaranya yang penting adalah penjelasan dan penerangan. Maka itu kalau kita mau supaya sebagian yang penting dari mereka masuk dan bekerja di sini guna mengejar ketinggalan kita di bidang industri dan perkembangan teknologi, kita harus berusaha secara sadar dan sistematis untuk "menjaring" mereka.

Untuk ini perlu sekali Indonesia mendirikan lembaga-lembaga informasi industrialisasi dan bisnis di pusat-pusat kegiatan industri dan bisnis dunia. Apakah lembaga seperti ini berdiri sendiri atau diintegrasikan dengan perwakilan-perwakilan Indonesia yang sudah ada di negeri-negeri maju, bukan merupakan masalah yang esensial. Yang penting adalah bahwa lembaga itu harus dapat bekerja secara efektif dan untuk ini ia harus dipercayakan kepada analis ekonomi dan politik yang kompeten serta lincah dan aktif dan bukan birokrat yang hanya duduk di belakang meja secara pasif menunggu "tamunya" datang sambil menggunting koran lokal untuk kemudian disalin sebagai "laporan" ke Jakarta. Indonesia harus menyadari bahwa di tengah-tengah ekonomi dunia yang begitu dinamis, keputusan di bidang investasi dan produksi akan makin diambil berdasarkan komunikasi dan informasi yang cepat. Sebaliknya analisa-analisa yang dikirim oleh

lembaga tersebut diperlukan pula oleh pemerintah sebagai data yang esensial di bidang pengambilan keputusan. Beginilah yang sampai kini, misalnya, dilakukan oleh Economic Development Board (EDB) Singapura dan atase ekonomi-perdagangan Jepang dan berbagai negara Afrika di berbagai pusat negara industri maju di dunia ini.

Walaupun informasi dan data dapat diberikan secara cepat dan tepat, namun salah satu umpan yang menentukan di dalam menjaring usaha industri asing adalah tenaga teknisi menengah yang tersedia. Di atas tadi telah dikatakan betapa di bidang ini Indonesia sangat berkekurangan. Maka itu kekurangan ini harus diisi secepat mungkin melalui satu program latihan teknik yang sistematis. Perlu diketahui bahwa teknisi menengah ini, di negeri manapun, pada azasnya tidak "diproduksir" oleh lingkungan pendidikan formal. Sekolah-sekolah, termasuk sekolah teknik menengah, paling jauh hanya dapat memberikan kesanggupan menguasai peralatan analisa dan pengenalan sebagian peralatan teknis yang "umumnya" dipakai. Teknisi menengah ditempatkan di pusat-pusat kegiatan produksi dan bisnis dan di negeri-negeri maju pusat-pusat kegiatan seperti itu tidak kurang jumlahnya, dalam bentuk berbagai macam pabrik, galangan kapal, usaha perakitan (assembling), bisnis, dan lain-lain. Di negeri kita justru pusat-pusat kegiatan industri seperti ini yang belum ada atau kurang jumlahnya, sedangkan pendirian pusat-pusat produktif seperti itu justru tergantung dari ada-tidaknya teknisi menengah yang kompeten. Maka terjadilah lingkaran yang tidak ada ujung-pangkalnya. Maka untuk dapat ke luar dari lingkaran yang mencekik usaha industrialisasi ini kiranya perlu diciptakan pusat-pusat latihan di samping sekolah teknik yang jumlahnya juga belum banyak. Sebenarnya latihan-latihan-latihan seperti itu sudah ada di sektor non-pemerintah, seperti yang antara lain dilakukan oleh sekelompok tenaga pengajar ITB. Tetapi usaha-usaha itu baru berskala kecil berhubung kekurangan biaya. Harus diakui usaha training teknisi menengah memerlukan biaya yang tidak sedikit. Berhubung dengan itu kiranya perlu dipikirkan secara bagaimana pusat-pusat latihan yang sudah ada itu, yang sudah membuktikan kesanggupannya, dapat memperoleh dana yang mereka perlukan secara teratur. Barangkali ada baiknya berbagai macam Yayasan yang sudah ada, yang selama ini pada pokoknya bergerak di bidang pemberian bea

siswa untuk belajar dan mahasiswa umum, kini secara berangsur-angsur semakin membelokkan dana mereka ke pusat-pusat latihan teknik tersebut. Dipandang dari sudut perubahan struktur ekonomi kita dari agraris-tradisional ke arah industriil-teknologis, pembelokan aktivitas pemberian dana (bea siswa) seperti yang diusulkan ini, terang akan lebih efektif.

Alat yang ampuh pada waktu ini untuk memindahkan usaha industri dan teknologi asing ke negeri terbelakang seperti kita, adalah maskapai asing besar dan atau yang lazim disebut sebagai "multinational corporation" (MNC). Namun kehadiran sesuatu MNC terang membawa berbagai macam masalah. Karena strukturnya berskala besar dan modal serta usahanya berdimensi internasional, MNC menimbulkan masalah tidak hanya di negeri terbelakang, tetapi juga di negeri-negeri maju sekalipun, termasuk negeri yang dapat dianggap sebagai negara induknya. Maka itu masalah ini perlu mendapat perhatian dan pembahasan yang serius di mana generalisasi yang ditarik secara mudah seringkali malah mengecohkan. Pembahasan masalah ini harus pula diletakkan sebagai bagian dari masalah industrialisasi dan pembangunan yang serba kompleks dan saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Masalah yang sudah begitu kompleks dan luas, semakin dirumitkan lagi oleh berbagai masalah yang ditimbulkan oleh tatanan ekonomi dunia yang tumbuh menurut kodratnya sendiri secara otonom, mempunyai dinamikanya sendiri, aturan bermainnya sendiri, lembaga-lembaganya sendiri, "uang"-nya dan sistem kreditnya sendiri. Di samping semua masalah yang banyak sedikitnya bersifat makro ini, tidak boleh pula dilupakan masalah yang berhubungan dengan keharusan kita membina daya bersaing usaha industri nasional terhadap usaha industri asing yang sudah ada di sini. Harus diakui bahwa usaha menaikkan daya bersaing dunia usaha dan industri kita bukan masalah yang sederhana. Setiap cabang usaha dan industri memerlukan cara dan perhatian yang tersendiri, yang secara khas berhubungan dengan situasi dan kondisi masing-masing yang unik.

Maka itu untuk memikirkan cara menanggulangi masalah-masalah yang begitu luas, kompleks dan saling berkaitan, kiranya sudah waktunya kita (Pemerintah dan Non-pemerintah) membentuk satu komisi khusus, yaitu yang menurut tugasnya dapat disebut sebagai "Komisi Modernisasi dunia usaha, industri dan hukum". Adapun misi pokok Komisi khusus itu sesedikitnya

adalah seperti berikut: Pertama, memikirkan cara bagaimana supaya pemerintah melalui kebijakannya, dapat menciptakan satu lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang tidak hanya memungkinkan perkembangan industri tetapi lebih-lebih membuat transformasi yang diakibatkan perkembangan itu menjadi lebih dapat diterima oleh orang-orang yang tersangkut dan terkena; dalam rangka ini perhatian yang khusus harus diberikan kepada beberapa aksi tertentu seperti politik penempatan tenaga dan formasi profesional, prasarana, riset industriil, penyuluhan ekonomi, dan lain-lain. Kedua, memikirkan tindakan-tindakan langsung yang ditujukan guna mempercepat proses modernisasi sektor-sektor industri tertentu untuk mempermudah perubahan (conversion) yang hendak dijalankan oleh beberapa perusahaan dalam sektor industri tertentu dan demi memperbesar "kebebasan strategis" dalam rangka pembinaan ketahanan nasional. Ketiga, menggariskan "aturan bermain" yang diperlukan bagi perusahaan-perusahaan di dalam menjalankan fungsi produktifnya dengan semimum mungkin hambatan birokratis dalam satu ekonomi dengan sistem pasar yang bersaing. Keempat, memikirkan cara mengembangkan dalam masyarakat sebagai keseluruhan satu mentalitas, satu semangat industriil, yang dalam dirinya mencerminkan pengertian dan kesadaran yang mendalam di kalangan para penanggung jawab dunia usaha, politik, pemerintahan, intelektual, tentang semua hal yang dituntut oleh pertumbuhan daya bersaing dari industri dan usaha nasional. Kelima, membuat risalah mengenai tatanan ekonomi dunia sebagaimana adanya dan berdasarkan itu lalu memikirkan konsep yang kira-kira kita perlukan untuk menghadapinya atau bila perlu untuk turut bermain di dalamnya guna mempengaruhi pertumbuhannya ke arah yang tidak bertentangan ataupun merusak kepentingan nasional dan keperluan perdamaian dunia. Akhirnya, memikirkan pembaharuan dan merumuskan penyesuaian-penyesuaian yang diperlukan pada tata hukum yang berlaku di negeri kita, yang sudah tidak sesuai lagi dengan kecepatan dan kompleksitas perkembangan bisnis dan keperluan campur tangan pemerintah di bidang pembangunan ekonomi. Ekonomi pasar memang tetap diperlukan tetapi mekanisme harga yang berjalan di situ tidak dapat mencerminkan totalitas pemilihan dan preferensi dari setiap orang. Proses peralihan dari sistem nilai ke sistem harga bukan hanya tidak mungkin tetapi juga sangat berbahaya bila kurang diatur oleh penguasa. Di pihak lain, persaingan

memang ada gunanya tetapi pengaturan tetap diperlukan demi mencegahnya untuk tidak berubah menjadi "laissez-faire". Artinya, perlu pengaturan supaya para pelaku ekonomi tetap dapat bersaing tetapi tidak sampai saling mematikan melalui persaingan itu sehingga memungkinkan timbulnya posisi monopoli; persaingan boleh, yang dicegah adalah usaha saling mematikan, sebab persaingan tidak identik dengan "laissez-faire". Di samping itu pemecahan masalah efisiensi optimal seperti yang dikehendaki oleh rasional disiplin ekonomi tidak dengan sendirinya membawa pemecahan pada masalah pembagian pendapatan yang ideal. Karenanya masalah alokasi sumber-sumber dan pembagian pendapatan tidak layak diselesaikan secara berurutan tetapi harus ditentukan secara bersamaan. Sedangkan demi pemilihan satu pola pembagian pendapatan tertentu yang dianggap ideal, anggota-anggota masyarakat ataupun wakil-wakilnya harus memberikan penilaian (value judgements) yang kemudian dimaterialisir ke dalam perundang-undangan. Jadi walaupun ekonomi nasional dinyatakan tidak bersifat etatik, campur tangan pemerintah di bidang-bidang perdagangan, industri, finansial dan konsumsi tetap diperlukan. Di negeri non-totaliter manapun dewasa ini, campur tangan seperti itu bukan lagi soal azas, melainkan merupakan persoalan derajat dan untuk itu perlu pengaturan hukum, antara lain juga agar supaya kesewenang-wenangan yang mulanya bersifat swasta tidak berubah menjadi bersifat resmi. Untuk keperluan ini yang perlu dipikirkan, antara lain misalnya, pengembangan suatu hukum ekonomi berhubung hukum dagang yang ada sudah tidak mencukupi lagi. Perbedaan pokok antara hukum dagang dengan hukum ekonomi (seharusnya) terletak di dalam sikapnya yang fundamental terhadap aktivitas ekonomi. Di dasar hukum dagang terdapat azas kontraktual dari otonomi kemauan pihak-pihak yang berhubungan bisnis. Artinya, di dalam batas-batas ketata-tenteraman publik, pihak-pihak tersebut bebas menjalankan urusan-urusan mereka sebagaimana yang mereka kehendaki. Sebaliknya, falsafah yang menjadi dasar hukum ekonomi adalah dirigisme ekonomi, yaitu idee bahwa negara paternalis dapat membatasi otonomi kemauan (kehendak) pihak-pihak tersebut demi kepentingan masyarakat (publik). Jadi dapat dikatakan hukum ekonomi terletak antara hukum dagang dan hukum administratif. Seperti halnya dengan hukum dagang, ia (hukum ekonomi) mengatur urusan-urusan ekonomi dan sama halnya dengan hukum

administratif, ia menata teknik pemerintahan. Bila kita berpikir dalam rangka ekonomi terbuka seperti halnya dengan ekonomi Indonesia dewasa ini, maka kiranya hubungan ekonomi dengan luar negeri perlu pula diperhitungkan dalam perumusan hukum ekonomi itu.

Mengingat misi Komisi yang begitu komprehensif, maka anggotanya seharusnya tidak dibatasi pada pejabat-pejabat pemerintahan dari berbagai lembaga dan departemen, betapapun tingginya kedudukan pejabat yang bersangkutan. Keanggotaannya harus diperluas sampai meliputi akademisi yang berasal dari berbagai macam disiplin pengetahuan, staf lembaga penelitian yang banyak sedikitnya sudah bekerja ke arah itu dan para usahawan, yaitu orang-orang yang langsung merupakan pemain dan pemegang peranan di dalam dunia industri.

Perlu ditegaskan bahwa aktivitas Komisi semata-mata bergerak di bidang pemikiran dan perumusan (analisa). Hasil kerjanya kelak diserahkan kepada pemerintah untuk kemudian diintegrasikan ke dalam proses perencanaan nasional, sesedikitnya sebagai pedoman penuntun oleh para perencana di dalam mempersiapkan perencanaan dan tidak hanya berpegang pada "petunjuk" lembaga asing atau internasional.